BIBLIOTECA VIRTUAL DE CIÊNCIAS HUMANAS

HABITAÇÃO E PODER

Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação

Sérgio de Azevedo
Luís Aureliano Gama de Andrade

Sumário

Prefácio

Há até bem pouco tempo, para estudar o Brasil, dispúnhamos, sobretudo de literatura ensaística, ainda que, não raro, inteligentemente construída e fecunda de intuições para investigações posteriores. A partir dos anos 1960, sobretudo, passamos a contar também com safras generosas de estudos produzidos pelos *brasilianists.* Bem diversa é a situação hoje. Certamente, como fruto da criação de bons centros de pós-graduação e do envio de numerosos jovens professores e pesquisadores para doutorar-se nas melhores universidades do exterior, temos hoje copiosa produção autóctone, fundada nos métodos modernos de investigação empírica, nas várias disciplinas das ciências sociais. Lembre-se, também, o substancial incremento dos recursos à pesquisa na academia e nos centros de investigação, patrocinado por instituições como a Fundação Ford, ou por agências de governo, como o CNPq, a Finep, o IPEA, entre outros. Assim é que hoje, por exemplo, no campo dos fatos políticos, já se pode estudar, com base em pesquisas sólidas e análises metodologicamente rigorosas, os fenômenos eleitorais e partidários; os movimentos políticos e as ideologias; a formação histórica do Estado brasileiro e sua constituição atual; a articulação do Estado com segmentos da sociedade civil, tais como os sindicatos operários e as organizações empresariais; a empresa pública, a burocracia, a organização militar, para mencionar apenas uns poucos aspectos de nossa vida política recentemente pesquisados.

Coube aos economistas, *et pour cause,* antecipar-se a seus colegas das áreas mais *soft,* no enfrentamento, há mais tempo, dos problemas de avaliação de programas de governo. Aliás eles próprios reconheceram que o prisma econômico não bastava para uma compreensão inteiriça das políticas públicas, que não omitisse variáveis à explicação satisfatória e justificasse propostas praticáveis de ação governamental. Passaram, assim, a convocar com insistência seus colegas da sociologia, da antropologia e da ciência política para as equipes multidisciplinares de estudo das políticas públicas. Nem se ignore, também, nos últimos anos, o movimento autônomo dentro dessas disciplinas, orientando-as para a "análise de políticas".

O presente estudo de Sérgio de Azevedo e Luis Aureliano Gama de Andrade reúne, entre outras qualidades, a de ser bom indicador dos progressos da ciência social em nosso país nos anos recentes. Os autores se debruçam sobre um problema de política pública – a política habitacional do governo – e o fazem com proficiência na produção de um excelente texto.

A política habitacional é terreno privilegiado de confluência de alguns problemas centrais para a compreensão do Estado e de sua atuação frente às características da nova sociedade urbana brasileira. Através das análises das políticas de habitação popular, revelam-se problemas da mais alta significação política e normativa do Brasil de hoje. Habitação é um dos reclamos maiores na luta pela ampliação da cidadania, para que se reconheça nesta a faceta social, à qual compete ao Estado dar substância pela aplicação dos recursos públicos na política de "desenvolvimento social". As análises do presente livro deixam claro quão longe ainda estamos desse ideal.

O texto não se restringe ao que poderíamos chamar "Fase BNH" da política de habitação popular. Os autores levaram mais longe sua prospecção, e procederam a bem cuidado levantamento das iniciativas anteriores do Estado brasileiro, no setor habitacional, na fase da "Fundação da Casa Popular", durante a vigência da República Populista. O populismo foi sensível ao problema da habitação para as camadas pobres. Contudo, nesse período, apesar da participação política que se dilatava e da exigência de que os governantes acompanhassem com maior atenção os humores da opinião pública dos grandes centros, o desenvolvimento social e, entre seus componentes, a habitação popular, não saíram de modesto posto na escala de prioridades no uso dos dinheiros públicos. Retórica à parte, a Fundação da Casa Popular e iniciativas congêneres nos vários escalões de governo sofreram à míngua de recursos. Pouco se construiu do que se propôs construir. O clientelismo imperou na atribuição das quotas de moradias entre as regiões e localidades e das casas aos postulantes. O "paternalismo autoritário", na expressão dos autores, deu a tônica de relacionamento do governo com o público que tinha acesso aos conjuntos residenciais construídos. Habitação popular não foi, portanto, verdadeira política *redistributiva* durante a República Populista, mas meramente uma política *distributiva.*[1] Isso não é tudo. Um dos pontos mais reveladores da pesquisa empreendida é a verificação de que já se esboçava, em

[1] Na política redistributiva, transferem-se recursos entre grandes categorias socioeconômicas, tais como as classes sociais, e as regiões. Na política distributiva, ao revés, os recursos se pulverizam entre postulantes atomizados, perdendo-se qualquer sentido de mudanças sistemáticas no perfil da curva de distribuição desse recurso entre grandes categorias sociais. Os conceitos foram introduzidos por Theodore Lowi, em artigo hoje clássico.

plena vigência do populismo, a tentativa de deslocar a política de habitação popular do plano das obrigações do Estado, num programa subsidiado, para o plano das soluções empresariais de mercado. A ideia de um Banco para enfrentar a moradia popular surge durante a presidência de Getúlio Vargas, em 1953. A ideia de "correção monetária" para os financiamentos habitacionais data do período de Jânio Quadros na presidência. Ou seja, ainda que não tenham essas ideias logrado chegar até a sanção final no processo decisório, são bons indícios de que, já então, tinham os homens de governo dificuldade de encarar habitação popular como item do desenvolvimento social, "bem público" a ser provido pelo Estado mediante o uso dos recursos tributários. Como agudamente em anos seguintes, as exigências do desenvolvimento material, dos projetos grandiosos de potência emergente, já então sobrelevavam às demais exigências nas decisões de governo.

O BNH e sua política não surgem, pois, *ex nihilo*. Por uma parte, elementos essenciais de seu "paradigma" foram adumbrados pelo populismo vigorante anteriormente. Por outra parte, ao surgir, o BNH é também, ou até predominantemente, encarado como banco de desenvolvimento social. Ao tratar desse aspecto, os autores nos proveem de acurada descrição da ideologia e percepção dos novos dirigentes quanto ao papel da casa própria na cooptação das camadas populares no corpo político. Aliás, lembram eles que esse ideário, inspirador do BNH nos seus primórdios, deitava fundas raízes em períodos anteriores.

Ao BNH também se atribuíram outras funções na política macroeconômica de então, as quais acabaram por relegar os desígnios sociais e políticos do banco a lugar ínfimo na hierarquia de funções da instituição. Na verdade, como bem acentuam os autores, os objetivos do BNH eram mutuamente incompatíveis, intrinsecamente contraditórios. Na falta de mobilização política que as apoiasse, as metas redistributiva e sociais perderam terreno para as de dinamização da economia, capitalização das empresas de construção e de produção de materiais, geração de empregos, solidificação do sistema financeiro de habitação.

A trajetória da política habitacional é vista dentro do contexto maior. A abertura social dos programas varia com a necessidade política de legitimação popular, oscilante de conjuntura a conjuntura. Não perdem, contudo, os autores o sentido de fatores operantes também ao nível "micro" da análise, e que constituem mediação necessária à compreensão das

situações específicas, concretas. Os reduzidos "graus de liberdade" à movimentação do BNH são expostos. Em que pese à sua propensão tecnocrática, facilitada por assim dizer insitamente pelo paradigma dos engenheiros, que, logo, povoaram a instituição, esta precisava conviver com um ambiente altamente instável, minado pela inflação em todos os cantos, e era frequentada pelo fantasma da Fundação da Casa Popular, que fracassara antes. Seus dirigentes sabiam que, no médio e longo prazos, o banco deveria mostrar-se financeiramente consistente, pois a ótica social, subsidiadora, havia, no passado, sido débil para sustentar a instituição anterior na guerrilha quotidiana para assegurar-se os recursos do orçamento público. Entre a grandiloquência das mensagens de fim de ano e a prática diária do Tesouro, soçobrara a Fundação da Casa Popular.

Habitação e poder está longe de mostrar, ao longo dos últimos 17 anos, apenas a existência de organização impermeável, seguindo política de curso rígido. Essa política oscilou, ora num rumo socialmente regressivo, ora progressivo. O período 1970-74 vê a aplicação de recursos no mercado popular praticamente sumir. Os anos posteriores assistiram a uma crescente abertura da política habitacional, com retorno a programas antigos e lançamento de novos. Ênfase é dada ao contraponto político dessas mudanças. Ainda aqui, escapam os autores de inferências toscas. Sem esquecerem, obviamente, o fechamento político durante o período Médici, a que se pode atribuir também o refluxo da política social do BNH, chamam-nos também a atenção para o fato de que coincide esse período com a manifestação da crise das Cohabs, acumulada em anos anteriores pela atuação delas junto às camadas mais pobres, insolventes. A crise exigia ou uma revisão maior da política habitacional do governo, ou a drástica autodefesa organizacional do BNH, alternativa essa que veio a prevalecer, dado o contexto político maior dos primeiros anos 70.

Depreende-se do trabalho que a política habitacional, apesar dos avanços recentes com os novos programas, do tipo do Profilurb, ainda deixa de fora imenso contingente da população, a que se concentra na faixa de renda de três salários para baixo. Os autores procedem à avaliação de alguns dos programas novos, lastreada em pesquisa de campo de experiências com o Profilurb, programa que apresenta algum potencial junto a essa camada socioeconômica. Ao contrário da tendência dominante em outros estudos da política habitacional, os autores deste tendem a não rejeitar *in limine* as novas orientações da política habitacional para o uso do "mutirão", da "autoajuda" e

da "autoconstrução" nas periferias urbanas. Sem discutir o mérito teórico das teses sobre "superexploração" da força de trabalho, os autores recusam-se a tirar delas a consequência prática de condenar programas públicos que se valham daquelas modalidades de ação. Não creio que discordariam de que o desejável, o ótimo, em matéria de política social seria a situação em que, como parte da cidadania, estivesse o direito de morar com dignidade mínima, direito a ser assegurado pela ação estatal, que provesse habitação como qualquer outro "bem público", para as pessoas incapazes de solucionar seu problema de moradia no mercado. Mas, antes do ótimo, é preciso conseguir o bom ou, ao menos, o possível, dentro do atual contexto de ação governamental e estruturação da sociedade. A autoconstrução não é invenção do BNH nem do tecnocrata. Ela já existe e é amplamente usada pela população, sendo discutível que o seu uso em programas habitacionais vá piorar a situação dos que participarem desses programas. Demais, ainda que correta, a perspectiva da "superexploração" seria parcial, por olhar a situação como armada apenas em termos de um jogo "soma-zero". É certo que o trabalhador perde lazer, descanso, além de não ser pago pelo trabalho extra.[2] A construção da casa não apresenta inovações, sendo ao contrário rigidamente determinada pelos preços e tipos dos materiais disponíveis e acessíveis ao autoconstrutor. Contudo, sem cair na tentação folclorista de tecer loas ingênuas ao mutirão e práticas assemelhadas, reconheça-se, também, que, ao se criar uma associação vicinal para arrancar da autoridade melhoramentos na vila ou favela, construir as casas, melhorar os acessos viários e introduzir outros benefícios, não só se agregaram valores materiais ao patrimônio individual e social – o que não é desprezível – como também se acresceu algo em termos de vida social e política.

Pela menção dos temas que contém, pode o leitor prefigurar a riqueza do texto. Não é apenas trabalho calçado em boa pesquisa empírica e elaborado com penetração analítica e rigor teórico, também estudo perpassado do sentido de relevância prática e responsabilidade social e política, como convém a uma avaliação de política pública.

Antônio Octávio Cintra

Belo Horizonte, janeiro de 1982

[2] Note-se que esse aspecto pode ser atenuado num programa, ao imputar preços de mercado às horas de trabalho nele gastas, que entrarão na contrapartida comunitária que o projeto preveja.

Agradecimentos

A ideia de escrever este livro surgiu do convívio profissional dos autores na Fundação João Pinheiro. Entretanto, sem o incentivo e apoio de Edmilson Bizelli dificilmente a ideia teria vingado.

Os primeiros capítulos foram elaborados a "quatro mãos" e os demais foram reescritos aproveitando artigos e trabalhos dos autores. Nesse sentido, seria quase impossível enumerar aqui todos aqueles que colaboraram para a realização de cada parte deste trabalho. Limitar-nos-emos a mencionar tão somente as contribuições de âmbito mais geral.

Queremos inicialmente agradecer a Ariel Tacla, que nos permitiu o acesso a documentos sobre a política habitacional pré 1964, sem os quais seria muito difícil cobrir o referido período. Da mesma forma, somos gratos aos antigos funcionários, dirigentes e mutuários da Fundação da Casa Popular que nos prestaram as informações essenciais para compreender a lógica institucional daquela agência pública.

Aos funcionários do BNH, especialmente à Assessoria de Pesquisas, agradecemos o diálogo aberto com que sempre nos brindaram no trato dos problemas habitacionais. As pesquisas financiadas pelo banco, nas quais participamos como pesquisadores da Fundação João Pinheiro, foram fundamentais para o aprofundamento de várias hipóteses que levantamos no transcorrer do livro. Nesse sentido, o convívio mantido com diversos companheiros da FJP – Berenice Guimarães Vasconcelos de Souza, Eduardo Fernandes Silva, Flávio Saliba Cunha, Ricardo Pinheiro Penna, João Batista Mares Guia e Dezso Eduardo Francsali – possibilitou não só maior conhecimento do tema, mas também uma frutífera discussão sobre o desempenho da política de habitação popular. A Dezso, como a Afonso Henriques Borges Ferreira, Carlos Genuíno Quadros Figueiredo e a Flávio Rianni agradecemos também a ajuda no levantamento, montagem e cálculo de várias tabelas estatísticas que utilizamos.

Nossa especial gratidão a Geraldo Majella Moreira Duarte, que, como amigo dedicado, nunca se furtou a debater os temas mais controvertidos, nem a colaborar na reformulação de textos que nos pareciam mais confusos, funcionando como uma "consciência crítica" dos autores.

A nível de agradecimento pessoal, gostaríamos ainda de destacar a importância de Antônio Octávio Cintra, que, além de uma leitura minuciosa e críticas pertinentes às versões preliminares deste livro, serviu como inspirador de uma linha de análise comprometida com propostas de políticas públicas.

Por fim, gostaríamos de ressaltar o incentivo de Marco Antônio E. L. de Salvo Coimbra e o apoio institucional prestado pela Fundação João Pinheiro. Nesse particular, agradecemos a Alcindo Ribeiro de Souza e a Lea Dutra Costa, que colaboraram na revisão dos originais; a Elizabeth Westien Duarte, Maria Cedia Rubinger de Queiroz, Maria Isabel da Silva, Helena Schirm e Rosana Velloso Montanari, que tão eficientemente corrigiram e elaboraram as citações bibliográficas, e a Joana Zenóbia Damasceno e Norma Sueli Rodrigues, que, com grande dedicação e esforço, cuidaram da datilografia do livro.

Os autores

Belo Horizonte, janeiro de 1982

Introdução

Avaliar uma política é tarefa árdua, de difícil solução. Uma política busca, muitas vezes, a realização de mais de um objetivo, serve a numerosos propósitos e leva, com frequência, a efeitos e resultados não antecipados.

As metas perseguidas não têm, usualmente, a coerência pretendida, nem horizontal, com outras políticas, nem vertical, através do tempo: os objetivos são contraditórios, não complementares entre si e podem, ou não, variar ao longo da política. Além disso, o que é explicito nem sempre tem correspondência em comportamentos. Não raro, as metas são a retórica da política.

Metas e objetivos não constituem a única fonte de incerteza para a avaliação. Ainda que se pudessem resolver as questões de quais são as metas efetivamente buscadas com a política, como devem ser ordenadas entre si, e que peso deve ser atribuído a cada uma delas, restaria o problema crucial de como se distribuem os custos e benefícios. Não basta apenas comparar objetivos propostos com realizações alcançadas para se ter a avaliação da política. Comparações de "antes" e "depois", simples na aparência, envolvem problemas de difícil superação. É, preciso assegurar-se de que os resultados alcançados se devem às medidas tomadas. A causalidade das políticas tem de ser demonstrada.

Por outra parte, os meios utilizados para implementar os objetivos formam um filão rico para medir o acerto das políticas: é a solução adotada a resposta que melhor atende aos objetivos pretendidos? Que constrangimentos traz, em termos de custos e acesso aos benefícios?

Não tem o instrumental das políticas o caráter de neutralidade que frequentemente se lhe atribui. Ao contrário, ele constitui *focus* eminentemente político. É na definição do "como" que se fazem as escolhas básicas das políticas. A avaliação não pode, pois, deixar à margem a questão dos meios, sob pena de se restringir a constatações empíricas: o quanto das metas foi atingido.

Sob dois aspectos, a experiência da política de habitação popular acumulada ao longo das últimas três décadas constitui eixo privilegiado para a análise política. Primeiro, pela grande ressonância social do tema e pelos vários intentos de manipulação ideológica que conheceu no período,

presta-se para a investigação de questões ainda pouco abordadas, concernentes à própria origem das políticas: como nasce uma política? Em resposta a que situações? Quem a articula?

Um segundo aspecto diz respeito à inserção da política habitacional na estratégia de desenvolvimento urbano: que papel lhe é reservado? Que relações mantém com outras políticas urbanas?

A política habitacional, conforme se mostrará mais adiante, não parte de visão compreensiva do "problema urbano" no país. Ao contrário, desde o início da implantação ela tem caráter nitidamente fragmentário. Privilegia o aspecto habitação *stricto sensu,* e só muito gradualmente anexa novas áreas, tais como água, esgotos sanitários e planejamento de cidades. O quadro institucional que lhe corresponde é, por outra parte, atípico: no período populista ela estava a cargo da Fundação da Casa Popular (FCP) e dos vários Institutos de Aposentadoria, e após 1964 à sua frente se encontra, não um ministério ou um órgão de administração direta, mas um banco: o Banco Nacional de Habitação.

A criação, em 1946, da Fundação da Casa Popular, e a do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1964, são as duas mais conhecidas iniciativas no período que ilustram a tentativa de equacionar o problema habitacional. Essa prioridade a nível do urbano é explicável em virtude do processo de rápida industrialização das últimas décadas, que, atraindo um imenso contingente rural para as metrópoles e cidades médias, praticamente congestionou a rede urbana existente, incapaz de responder adequadamente às novas demandas. O resultado foi escassez de moradia, alta dos aluguéis, aumento de construções clandestinas, favelas, especulação imobiliária e pressão sobre o sistema político. O Brasil, que em 1940 possuía 68,8% de sua população no campo, inverteu essa posição em 1980. Dados preliminares do censo indicam que 67,6% da população brasileira reside em centros urbanos.[3]

A análise da política de habitação popular nesse período apresenta ainda maior interesse pelas características do quadro econômico e institucional:

1. O populismo pré 1964 e o regime autoritário dos últimos 17 anos;

[3] Conforme dados citados *in* Martina, George – "Evolução e perspectivas da migração interna no Brasil", conferência proferida na *Abertura do Seminário sobre Transmissão e Controle de Doenças Tropicais na Processo de Migração Humana*, (mimeo), 2 de julho de 1981.

2. Os fluxos e refluxos experimentados pelo sistema econômico no período;
3. O contexto da rápida urbanização.

Uma política, independentemente de seu objeto material, não responde apenas a condicionantes localizados no ambiente externo. Fatores internos, ligados tanto ao planejamento quanto à execução, podem afetar o sentido e a direção assumidos pela política. Enfoque privilegiado de análise é a própria história natural das políticas: como se configuram no tempo os problemas para os quais a política é o remédio? Que efeitos advêm dos êxitos e fracassos percebidos? Como evolui o quadro institucional da política? Quais são os agentes principais? O que fazem? Como se compõem internamente?

É objetivo deste estudo explorar os aspectos que têm constituído o cerne da política de habitação popular nas últimas três décadas. Para tal, privilegia-se a análise da Fundação da Casa Popular e do Banco Nacional da Habitação, que são, no período em pauta, a matriz da política habitacional. Entretanto, questões de relevo – como a atuação das carteiras habitacionais dos diversos Institutos de Aposentadoria no período pré 1964, o papel do solo urbano, os impactos econômicos das atividades da construção civil – não serão tratadas, neste trabalho, em vista das limitações de pesquisa a que esteve sujeito.

As análises aqui desenvolvidas não têm a pretensão de avaliar ou mesmo cobrir todas as dimensões da política. Constituem, antes, apreciação global, espécie de balanço crítico da política de habitação popular a partir de 1945.

PARTE I

HABITAÇÃO E POPULISMO: A FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR

Instituída pelo Decreto-lei n.° 9.218, de 1° de maio de 1946 a Fundação da Casa Popular foi o primeiro Órgão, de âmbito nacional, voltado exclusivamente para a provisão de residências às populações de pequeno poder aquisitivo. Os Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões, antes dela, através das carteiras prediais, vinham atuando na área fragmentariamente, pois atendiam apenas a associados.

Versões sobre sua origem dão conta das intenções políticas que motivaram sua criação. Teria sido a partir do conhecimento que o então deputado Juscelino Kubitschek tivera das atividades vitoriosas de um empresário mineiro na construção de casas populares através do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI) que surgiu a ideia de uma entidade de cunho nacional destinada a habitações populares. Segundo o depoimento desse empresário, que, mais tarde, no Governo Kubitschek, seria o superintendente da Fundação da Casa Popular (FCP)[1], Juscelino o teria levado ao presidente Dutra para que o ajudasse a persuadi-lo das vantagens políticas de uma iniciativa nessa área.

Curiosamente, anos depois, o Banco Nacional da Habitação (BNH), que viria a ser um dos herdeiros da Fundação, teria sua instituição determinada por motivações análogas. Ambas foram iniciativas de governos que sucederam a administrações populistas e que acenavam com a casa própria como um meio de angariar legitimidade e alcançar penetração junto aos trabalhadores urbanos. De estilo e trajetória de atuação diversas, tanto o BNH quanto a Fundação da Casa Popular não lograriam, entretanto, responder à altura aos desafios que lhes foram antepostos, como se mostrará adiante.

Considerações de ordem política parecem ter pesado decisivamente para fazer vingar a ideia da criação da Fundação da Casa Popular. O quadro da época mostrava um Partido Comunista em ascensão, com forte penetração junto às populações operárias das grandes cidades. Não passara despercebida ao governo a votação que tiveram os candidatos comunistas à Assembleia Constituinte, onde lograram formar bancada de 14 deputados e um senador, perfazendo 9% do eleitorado. A expressiva votação de Fiúza – candidato quase desconhecido lançado pelo PC à Presidência da República e que alcançara 600 mil votos – reforçava ainda mais o clima alarmante que envolvia as elites dirigentes.[2]

Dupla estratégia foi empregada pelo governo para lidar com as incertezas políticas da época: por um lado, deflagrou medidas repressivas que culminariam com a declaração de ilegalidade do PC e a cassação de seus parlamentares em 1947; por outro, tentou ganhar as simpatias dos setores populares através de ações de cunho social.

A escolha de 1° de maio para a promulgação do Decreto-lei que criou a Fundação da Casa Popular é reveladora do alcance político que se pretendeu dar a tal iniciativa.

Pensada inicialmente para enfrentar os problemas habitacionais das faixas de população de baixa renda, a Fundação da Casa Popular passaria, com o Decreto-lei n.° 9.777, de 6 de setembro de 1946,[3] a ter possibilidade de atuar em áreas complementares que fariam dela um verdadeiro órgão de política urbana *lato sensu.* Cabia-lhe, de conformidade com esse decreto, "financiar obras urbanísticas de abastecimento d'água, esgotos, suprimento de energia elétrica, assistência social e outras que visem à melhoria das condições de vida e bem-estar das classes trabalhadoras (...)". Era ainda de sua competência "financiar as indústrias de material de construção, quando,

[1] Essa versão se apoia nas informações obtidas junto a Marcial do Lago, mas não pôde ser checada com outras fontes. A questão da origem da FCP não está, portanto, a nosso ver, inteiramente elucidada. Não apenas os institutos e caixas construíam habitações populares. Alguns Estados e o Distrito Federal também atuavam na área. Perfeitamente factível que daí tivesse surgido a ideia de se criar um organismo especializado. É fora de dúvida, entretanto, o contato de Juscelino e Marcial do Lago com o presidente Dutra: mas que tivesse sido esse o primeiro momento em que a questão é considerada por Dutra é outro aspecto do problema.

[2] Os dados referentes à bancada foram retirados de: Skidmore, T. E. – *Brasil: de Getúlio a Castelo: 1930-1964.* Rio, Paz e Terra, 5.a ed., 1976, p. 90. A informação sobre a votação de Fiúza foi extraída de: Basbatun. L. – "De 1930 a 1960", *in* 4.a ed., *História sincera da república. S.* Paulo, Alfa-Ômega, 4.a ed., 1976, v. 3, p. 186.

[3] Brasil. Leis, decretos etc. Decreto-lei n.o 9.777, de 6 de setembro de 1946. Lex: *Coletânea de Legislação:* legislação federal e marginália, S. Paulo, 10, pp. 753-6, 1946. Citações retiradas da p. 755.

por deficiência do produto de mercado, se tornar indispensável o estímulo de crédito (...)", "proceder a estudos e pesquisas de métodos e processos que visem ao barateamento de construção (...)"; "financiar as construções de iniciativa ou sob a responsabilidade de prefeituras municipais, empresas industriais ou comerciais e outras instituições, de residência de tipo popular destinadas à venda, a baixo custo ou a locação, a trabalhadores, sem objetivos de lucro" (...); e, finalmente, "estudar e classificar os tipos de habitação denominados *populares,* tendo em vista as tendências arquitetônicas, hábitos de vida, condições climáticas e higiênicas, recursos de material e mão de obra das principais regiões do país (...)". Outra novidade do decreto foi a introdução da habitação rural "nos aspectos de construção, reparação e melhoramento", como nova meta institucional.

Tais mudanças refletiam a percepção de que não era possível enfrentar o problema de moradias sem atacar os entraves representados pela ausência de infraestrutura física e de saneamento básico. Mostravam, por outro lado, que não bastavam medidas que complementassem meramente as ações das administrações locais. Era preciso fortalecer o próprio mercado – estimulando a produção de materiais –, modernizar as prefeituras, através de treinamento e qualificação de pessoal, e estudar o processo de "morar" das classes populares, para se tirar partido da prática comunitária de construir, das técnicas e dos materiais regionais utilizados.

A experiência se encarregaria de demonstrar, nos anos seguintes, quão irrealistas e pretensiosas eram tais metas. Como atacar simultaneamente o problema da moradia popular no campo e na cidade e o da infraestrutura sanitária? Como dotar as prefeituras de pessoal qualificado e ao mesmo tempo realizar pesquisas e estudos que conduzissem ao barateamento de construções?

Como financiar a indústria de materiais carentes no mercado e prestar assistência social às classes trabalhadoras?

A tarefa era desproporcional à força, aos recursos e à maturidade institucional da Fundação da Casa Popular. Não eram apenas constrangimentos de ordem técnica, financeira e administrativa que tornavam inviável a abertura de tantas frentes de trabalho. No plano político, muitos desses objetivos poderiam ser considerados assuntos de "peculiar interesse" do município, faltando-lhe competência constitucional para atuar livremente nessas áreas. Tampouco dispunha a Fundação de

respaldo político, traduzido em recursos financeiros, apoio dos Estados ou legislação que lhe conferisse monopólio de algum recurso crítico, que lhe desse posição de vantagem para negociar com os municípios.

Legislação posterior viria corrigir a "megalomania" inicial do órgão, restringindo-lhe o território de ação. A Portaria n.° 69, de 23 de maio de 1952, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que dispunha sobre os Estatutos, reduziria o papel das atividades complementares, admitindo-as apenas "quando de todo indispensável em face dos seus programas e realizações e de preferência nos municípios de orçamentos reduzidos, sob a garantia de taxas ou contribuições" (art. 1.°, item 5).[4] Como tais municípios dificilmente poderiam oferecer garantias de "taxas ou contribuições", eliminava-se, na prática, a possibilidade de atuação significativa nos setores ligados ao abastecimento de água, esgoto, energia elétrica e assistência social.

Paralelamente às adaptações de objetivos, mudanças expressivas ocorreram nas fontes de financiamento da Fundação da Casa Popular, fazendo-a depender exclusivamente de dotações orçamentárias da União. O dispositivo legal de sua criação previa, além dos recursos tradicionais como doações, contribuições e transferências do Tesouro, empréstimo compulsório de pessoas físicas que adquirissem terreno de valor superior a 200 mil cruzeiros ou que construíssem edificações de área acima de 200m^2. Os primeiros estariam obrigados a empréstimo igual a 0,5% do preço de compra de terreno; os últimos, a 15 cruzeiros por metro quadrado construído. O prazo de resgate era superior a 30 anos, equivalendo, na realidade, a um imposto disfarçado. A intenção era nitidamente redistributiva: adquirentes de imóvel mais bem aquinhoados estariam subsidiando os menos favorecidos, mediante o financiamento da Fundação da Casa Popular.

Esse dispositivo não chegou a ser implementado. Três meses depois o Decreto-lei nº 9.777 o revogava, instituindo em seu lugar a "contribuição obrigatória de 1% (um por cento) sobra o valor do imóvel adquirido, qualquer que seja a forma jurídica da aquisição, cobrado juntamente com o imposto de transmissão, de valor igual ou superior a 100 mil cruzeiros".[5] Mantinha-se inalterada a filosofia redistributiva, cobrado que era o imposto

[4] Fundação da Casa Popular, Rio de Janeiro: *Estatutos;* aprovados pela portaria n.o 69, de 23 de maio de 1952, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Rio [s/d]. p. 4.
[5] Brasil. Leis, decretos etc., *op. cit.*. nota 4.

apenas dos adquirentes de propriedades imobiliárias cujo valor de transmissão excedia a 100 mil cruzeiros.

Duas razões básicas concorreram para que tal imposto não viesse a ter eficácia: primeiro, o contribuinte tinha um forte incentivo para falsear o valor real das transações, para fugir à taxação; segundo, os Estados, a quem competia a arrecadação, nem sempre recolheram à Fundação da Casa Popular os impostos cobrados.

Cabendo aos Estados o ônus administrativo e o desgaste político, sem contrapartida financeira, era de esperar que não tivessem empenho em "colaborar" com a Fundação da Casa Popular. Argumentava-se com a inconstitucionalidade da apropriação do tributo, alegando tratar-se de áreas de competência fiscal dos Estados. Alguns simplesmente se negaram a arrecadá-lo, e a maioria que o fez nem sempre o recolheu à Fundação da Casa Popular.

Num contexto em que os Estados desfrutavam relativa autonomia, e carecendo a Fundação de instrumentos de pressão para fazer valer seus interesses, o cumprimento da lei dependia, em grande parte, das boas relações políticas entre o Governo Federal e as administrações estaduais. Publicação oficial da FCP dava conta do precário recolhimento do imposto pelos Estados: "A despeito da existência de texto de lei determinando aos Estados o recolhimento aos nossos cofres da taxa de 1% sobre os impostos de transmissão cobrados sobre imóveis de preços superiores a 100 mil cruzeiros, a quase totalidade das Unidades da Federação tem se abstido, através dos cinco anos de nossa existência, de observar os termos de tal dispositivo legal.[6]

Para remediar o fato via-se a Fundação na contingência de realizar custosas gestões junto aos Estados para sensibilizá-los da importância de tais recursos.[7]

Inócuo, controvertido e politicamente desgastante, o imposto seria revogado pela Lei n.° 1.473, de 24 de novembro de 1951, e substituído por dotações orçamentárias decrescentes, para os dez anos seguintes. Embora

[6] Cobrança da taxa de 11/2. *O Núcleo, Rio,* 1(3), p. 2, julho de 1951.
[7] De acordo com essa publicação, na gestão do general Delmiro Pereira de Andrade, último superintendente da FCP, no Governo Dutra, foram enviados emissários para os Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe, Alagoas, Pernambuco e Bahia objetivando o levantamento dos montantes não recolhidos e a regularização das dívidas dessas Unidades para com a Fundação.

não tivesse sido fonte expressiva de receita, tal imposto acenava com a possibilidade da autossuficiência que tornaria a instituição menos dependente das boas graças do poder e menos vulnerável às oscilações da conjuntura financeira da União. Eliminada a alternativa de autossuficiência, não restava à Fundação senão disputar com dezenas de outros parceiros os nem sempre seguros e cobiçados recursos orçamentários. Essas verbas, prêmio de consolação que lhe deram, logo se revelaram insuficientes.[8]

A Fundação da Casa Popular: o modelo e a ação

Inicialmente, a Fundação da Casa Popular construía tanto por empreitada como por administração direta. Com o passar dos anos esta última modalidade foi gradativamente sendo abandonada em favor da primeira.

A opção pela administração direta, nos primeiros anos, justificava-se pela necessidade de familiarizar os técnicos da instituição com os problemas da construção de conjuntos, além de permitir experiência com materiais nãotradicionais, para baratear o custo das obras. Tais experiências, levadas a efeito em pequena escala, foram pioneiras no país.

[8] Os montantes das dotações orçamentárias instituídas pela Lei número 1.473 eram os seguintes:

1º exercício	Cr$ 200.000.000,00
2º exercício	Cr$ 180.000.000,00
3° exercício	Cr$ 160.000.000,00
4° exercício	Cr$ 140.000.000,00
5° exercício	Cr$ 120.000.000,00
6° exercício	Cr$ 100.000.000,00
7° exercício	Cr$ 80.000.000,00
8° exercício	Cr$ 60.000.000,00
9° exercício	Cr$ 40.000.000,00
10º exercício	Cr$ 20.000.000,00

Brasil. Leis, decretos etc. Lei n.o 1.473, de 24 de novembro de 1951. *Lex: Coletânea de Legislação;* legislação federal e marginália. S. Paulo, 15, p. 443, 1951.
Conforme se pode depreender das consignações decrescentes, parece ter havido expectativa de que, com o passar do tempo e com o retorno dos investimentos realizados, seria possível a FCP alcançar uma situação de autossuficiência. Tal inferência foi confirmada em entrevista feita com antigo assessor da Superintendência da Fundação. Evidencia-se a ingenuidade do argumento, de vez que se desconsiderou inteiramente a hipótese de inflação em um período de dez anos.

A mais importante delas foi realizada no Rio de Janeiro, entre os anos de 1949 e 1950, no bairro de Guadalupe.

Nesse conjunto, ao lado de edificações de alvenaria, construíram-se casas de madeira, bloco e placa de concreto, uma das quais, denominada "balão", se assemelhava a um iglu. No interior da Bahia testou-se a possibilidade de aproveitar as técnicas tradicionais de barro batido e pau a pique para habitações rurais, em antecipação às iniciativas que hoje buscam desenvolver "tecnologias intermediárias", vinculadas à ideia de um "ecodesenvolvimento".[9]

O regime de empreitada, com licitação, foi o mais utilizado durante toda a trajetória da Fundação da Casa Popular. A partir de 1952, idealizou-se uma forma de licitação que buscava simultaneamente baratear o custo unitário da construção e proteger as pequenas e médias empresas regionais, que, por razões de escala, nem sempre tinham condições de arcar com os prazos, custos e vultos das obras postas em concorrência.

Sugestão feita em reunião do Conselho Técnico da Fundação, em 18 de novembro daquele ano, estipulava os objetivos e explicitava os procedimentos a serem seguidos nessa nova modalidade de licitação:

> considerando que a FCP, no desempenho de suas atribuições, é, muitas vezes, levada a abrir concorrência para a construção de um número elevado de casas, com prazo curto, em localidades onde existem poucas firmas construtoras, quase todas de reduzido capital e, portanto, impossibilitadas de concorrerem por não apresentarem condições satisfatórias para assumirem grandes responsabilidades, considerando ser de toda a conveniência, quer sob o ponto de vista econômico, quer pelos efeitos morais resultantes, seja dada a oportunidade às boas firmas locais de contribuírem para a realização de tão elevada obra social, na medida de suas possibilidades; considerando que uma das medidas que permitirá a realização desse objetivo é fracionar a empreitada, adjudicando aos concorrentes, na ordem de sua classificação, pelo preço unitário da proposta vencedora, o encargo da construção de um número de casas que esteja de acordo com suas possibilidades; e no intuito de evitar que os concorrentes façam um acordo, combinando o preço mínimo a ser apresentado, a concorrência pública será aberta para um número de casas compatível com as possibilidades dos construtores locais. Uma vez abertas as propostas e classificados os concorrentes, os mesmos serão informados que a Fundação da Casa Popular resolveu construir maior número de casas e deseja aproveitar a mesma concorrência. (...) O classificado em segundo lugar dirá se aceita essa empreitada pelo preço unitário classificado em primeiro lugar e, no caso afirmativo, fixará o número de casas que o interessa, e assim sucessivamente até completar o número de casas a serem construídas.[10]

Proposta em 1952, somente na gestão Kubitschek tal modalidade de licitação viria a ser implementada em larga escala, com algumas modificações. Em sua nova versão, que prevalecia apenas para conjuntos de mais de 50 unidades, reservava-se metade da obra à firma vencedora, sendo o restante dividido entre as três empresas melhor classificadas. Procurava-se, além dos objetivos mencionados, obter parâmetros de custo e qualidade.

Outra iniciativa nesse período, para fazer face ao processo inflacionário existente, consistia em antecipar parcelas do pagamento das empreitadas, desde que aplicadas à aquisição de materiais, estocados no próprio canteiro de obras e sujeitos à fiscalização da Fundação da Casa Popular. O mecanismo permitia ganhos com compras à vista e evitava a corrosão da inflação.

Independentemente da modalidade da construção, direta ou por empreitada, os projetos arquitetônicos foram sempre desenvolvidos pela Fundação da Casa Popular. As unidades em cada conjunto eram normalmente homogêneas, considerando-se popular a residência de até 70m2, quando se tratasse de projeto de um piso, e de um máximo de 60m^2,

[9] Conforme entrevista concedida por ex-funcionário da Fundação da Casa Popular, a experiência de Guadalupe mostrou que a casa tradicional ainda era a mais vantajosa, já que as demais exigiam tecnologia, maquinaria e mão de obra especializada e eram de preço mais elevado, Segundo esse mesmo funcionário, a experiência da Bahia buscava combinar as práticas tradicionais de pau a pique e barro batido com as técnicas mais modernas de revestimento e instalação hidráulica como forma de assegurar habitações baratas e com certo padrão sanitário.

[10] Essa modalidade de empreitada pressupunha a concordância das firmas colocadas em segundo, terceiro e quarto lugares na concorrência. A elas era dada a opção de participar da obra desde que se dispusessem a aceitar os preços da proposta vencedora, conforme o disposto nas Atas do Conselho Técnico da Fundação da Casa Popular, 34ª sessão extraordinária realizada em 18 de novembro de 1952. Fundação da Casa Popular, Rio de Janeiro. *Anais do Conselho Central.* Rio, 1953.

com dois pisos.[11] Geralmente, eram de três quartos, pois se visava a uma clientela de família numerosa.

Cabia aos municípios doar o terreno e realizar as obras de infraestrutura, água, luz e esgoto, conforme cláusula de um termo de compromisso que firmavam com a Fundação da Casa Popular.[12] Era em resposta às solicitações das municipalidades que a Fundação analisava a viabilidade da implantação de conjuntos. Em princípio, a seleção da cidade para a construção de conjuntos deveria levar em conta as necessidades locais, o apoio da prefeitura e a ordem das solicitações. Nem sempre as decisões se pautaram exclusivamente por aspectos técnicos. O número de solicitações excedendo as possibilidades da Fundação da Casa Popular dava a esta última posição privilegiada de escolha. Sendo a casa um recurso escasso e politicamente rendoso, a decisão de onde construir muitas vezes baseou-se em considerações de interesse clientelístico. Motivações políticas teriam, entretanto, peso ainda maior na alocação das casas entre os postulantes.

CASA POPULAR: O DISTRIBUTIVISMO DA POLÍTICA

O decreto-lei que instituíra a Fundação delimitava vagamente a população que faria jus ao financiamento. Fazia referências a brasileiros e estrangeiros com mais de dez anos de residência no país, ou com filhos brasileiros, que não tivessem habitação própria. A preferência para aquisição ou construção de moradia obedecia à seguinte proporção:

a) trabalhadores em atividades particulares – 3

b) servidores públicos ou de autarquias – 1

c) outras pessoas – 1

[11] Diferentemente da(s) Cohab(s), a Fundação da Casa Popular dispunha de grande variedade de tipos de casas e projetos, quase sempre em função das condições locais. Alguns desses tipos receberam os nomes dos locais para os quais foram elaborados, como por exemplo, tipo “Marechal Hermes” e “Sorocabana”.

[12] A Fundação construiu também em terrenos doados pelos institutos, sendo que nesses casos arcava com o ônus da infraestrutura. Por outro lado, houve outras articulações com os institutos, em que estes repassavam todos os recursos, entrando a Fundação apenas com a administração da obra. Neste último caso os beneficiados atendidos deveriam ser os segurados dos respectivos institutos.

Mais tarde, a esses critérios seriam incorporados outros, pertinentes a renda e a tamanho de família. Só poderiam pleitear financiamentos os candidatos cuja renda familiar líquida não excedesse a 60 mil cruzeiros anuais, e que tivessem sob sua dependência econômica um mínimo de cinco pessoas.[13]

Se, por um lado, ao não exigir níveis de renda mínima se poderia considerar a lei como tendo um cunho eminentemente social – pois não excluía as parcelas menos favorecidas da população – por outro, ao colocar tetos tão elevados de renda, 12,8 salários mínimos líquidos mensais, terminava por permitir, em princípio, que setores relativamente bem aquinhoados pudessem também disputar as almejadas casas populares. Se isso não ocorreu em grande escala é porque houve uma exclusão voluntária dos setores médios, que não achavam condizente com a sua posição social habitar os conjuntos populares.[14]

Nesses termos, a renda deixou de ser um critério para a seleção. O número de dependentes tornava-se, pelo menos em teoria, o fator determinante na classificação e escolha dos candidatos. Em casos de empate tinham preferência os de ordem de inscrição mais baixa. Entretanto, a escolha nem sempre teve o caráter impessoal sugerido pela legislação.

O acesso à casa própria era, na prática, limitado. Restrições de informação, de prazo, de número de inscrições e de unidades oferecidas reduziam drasticamente as possibilidades de amplo atendimento.

Os editais de divulgação tinham alcance restrito, com a maioria dos candidatos tomando conhecimento através de parentes, amigos, vizinhos e outras fontes informais. Os prazos de inscrição para cada conjunto nem sempre foram suficientes para permitir uma divulgação maior e a apresentação dos interessados. As “fichas”, nos moldes de senha com direito à inscrição, distribuídas nas filas tornaram-se prática corriqueira.

[13] De acordo com o art. da Lei n.° 1.473, de 24 de novembro de 1951. (Brasil. Leis, decretos etc., *op. cit.,* nota 9).

[14] Entrevistas realizadas em antigos conjuntos de Belo Horizonte revelam que a maior parte dos adquirentes de casas populares percebiam, por ocasião da compra, rendimentos ao redor de três salários mínimos.

Diante das necessidades da população e da oferta limitada de casas populares não é estranho que viesse a Fundação da Casa Popular a lançar mão de expedientes para desencorajar a demanda.

Relatos da época dão conta das dificuldades de inscrição, desde o ato de dormir em filas, para garantir a senha, até a procura de um "pistolão", para facilitar a tramitação dos papéis. Superada a fase inicial da inscrição, eram conferidas as informações do candidato através da visita de uma assistente social. Esta procurava certificar-se do número de filhos, das condições de moradia, da situação jurídica do domicilio, se havia processo de despejo que justificasse atenção especial e se a família dispunha de algum bem imóvel. Concluída a visita, procedia-se à classificação dos postulantes, com a convocação dos selecionados para assinatura de escritura de promessa de compra e venda e posterior posse da casa.

Injunções de ordem política enviesavam o processo. Inscrições fora de prazo, solicitações que não preenchiam as condições prescritas, alterações de classificação e privilégios na escolha de casas não foram casos raros. Sabedores de tais constrangimentos, muitos candidatos buscavam reforçar suas possibilidades através de acompanhamento mais de perto do processo, de contatos políticos, e de favores a funcionários e dirigentes. A ideia reinante era que, se deixado à própria sorte, o processo seria passado para trás.[15] Evidência desse clima e da percepção dos candidatos pode ser depreendida de uma coluna publicada na revista *O Núcleo,* órgão da Fundação da Casa Popular:

> (...) queremos, agora, lhe falar, caro candidato. Para começar, volveremos ao dia em que Você, pela primeira vez, veio à Fundação tentar obter uma casa onde morar. Nessa ocasião – lembre-se – as suas condições habitacionais eram bem críticas. A sua necessidade era das maiores. Nós sabíamos disso e o atendemos com a melhor boa vontade. Você foi ouvido, em seguida inscrito e, logo após, visitado. De acordo com a classificação obtida, sua ficha de inscrição foi colocada na ordem rigorosa de precedência.
> Como ainda tivesse de esperar um pouco, Você se impacientou. Achou que sua situação era insustentável; que devia receber a casa imediatamente. Foi quando nós lhe expusemos a realidade da situação. Havia alguns milhares de pessoas esperando casa. Na sua frente, algumas centenas. O critério da necessidade não podia ser desrespeitado. Que cada um fosse contemplado na ocasião devida.
> Mas parece que nossas palavras não foram bem compreendidas A despeito de lhe termos explicado que a Fundação lhe endereçaria um telegrama, tão depressa dispuséssemos de meios para atendê-lo, a sua presença, nos nossos escritórios, tem sido constante. Nessas, ocasiões, você procura saber por que ainda não recebeu casa. E tudo. O que já lhe foi dito, das vezes anteriores, tem de ser repetido. Ultimamente, então, as razões apresentadas pelos funcionários do Departamento de Administração Imobiliária não têm merecido o seu acatamento. Não sabemos por quê. Revestem-se elas da maior dose de honestidade que se possa conceber. Não raro, você vem ter ao Gabinete da Superintendência, para ouvir, do Chefe do Gabinete, e de seus subordinados, as mesmas palavras que já lhe foram ditas no DAI. E nem podiam ser outras. A verdade é uma só. Por isso, dirigimos-nos, agora, a Você para solicitar, ainda esta vez, um pouco mais de compreensão da sua parte. Queremos pedir-lhe que, uma vez inscrito, permaneça em sua casa aguardando os acontecimentos (...)[16]

Outro indício das pressões clientelísticas da época era a existência de uma espécie de "reserva técnica",[17] constituída de pequeno número de unidades em cada conjunto, não sujeitas aos critérios formais de distribuição, medida que se apresentavam candidatos com "cartucho político", a Fundação fazia uso de tal estoque. Nem sempre, porém, os pedidos de políticos podiam ser atendidos apenas com a "reserva técnica".

Acossada por pressões políticas, de difícil superação, e sem dispor de fonte estável de recursos, que lhe permitisse fazer frente a conjunturas desfavoráveis, a Fundação da Casa Popular não foi capaz de alcançar maturidade institucional traduzida em paradigmas universalistas, em firmeza de objetivos e em prestígio organizacional. A imagem que dela

[15] Em entrevista feita com moradores do Conjunto Carlos Pratas, em Belo Horizonte, não se constatou um só caso em que o adquirente não tivesse feito uso de práticas de influência. Alguns dos candidatos chegaram mesmo a converter-se em cabos eleitorais nas regiões onde tinham morado e julgavam ter alguns votos.

[16] "A Casa Popular" aconselha, *in O Núcleo,* Rio, 1, 3, p. 7, julho de 1951.

[17] De acordo com depoimento de funcionários da Fundação da Casa Popular, a "reserva técnica" tinha uma existência informal. Nem sempre se fez dela uso exclusivamente política. Às vezes tais unidades eram distribuídas entre postulantes de comprovada necessidade, mas que por motivos diversos não puderam cumprir as exigências legais nos prazos determinados. Nos períodos eleitorais, quando a pressão política era mais intensa, nem sempre essa "reserva técnica" era bastante.

ficou era a de um órgão à deriva, despersonalizado, que vagava ao sabor das injunções e das características transitórias de seus chefes.

A FILOSOFIA DOS CONJUNTOS: O PATERNALISMO AUTORITÁRIO

Clientelista na decisão de onde construir, na seleção e classificação dos candidatos, a Fundação tornava-se tutora paternal e autoritária na administração dos conjuntos. Prova desses traços são algumas das cláusulas constantes das escrituras de promessa de compra e venda de moradias. Não apenas a conservação do imóvel preocupava a Fundação da Casa Popular. O comportamento social e individual dos moradores era objeto de longas e minuciosas considerações, o que podia levar inclusive à rescisão do contrato.

Previa-se punição, com perda da casa, para os "compradores que, por seu procedimento, vierem a tornar-se nocivos à ordem ou à moral do Núcleo Residencial, ou criarem embaraço à sua Administração"; ou o que "promover agitação de qualquer natureza no conjunto ou permitir que dependente seu o faça"; ou ainda aquele "que se negar a receber, em seu imóvel, funcionários do Serviço de Assistência Social da FCP"... e "a prestar-lhe informações solicitadas". Também punido com a perda da casa é o adquirente que "não destinar o prédio exclusivamente para sua moradia e da família, ou utilizá-lo em atividade de caráter religioso, político, esportivo, recreativo ou outros inconciliáveis com a finalidade a que é destinado o imóvel".[18]

Partia-se do suposto de que as classes populares não estavam preparadas para a vida em comunidade. Precisavam ser guiadas para utilizar e conservar as instalações da casa, daí as visitas de inspeção nos primeiros anos, tão comuns quanto impertinentes nos relatos de antigos moradores. Estes careciam, na percepção da instituição, de conhecimentos rudimentares sobre construção, instalação elétrica e equipamentos hidráulicos, razão por que adaptações e mudanças, em principio vedadas pelo risco de danos à integridade arquitetônica e patrimonial do conjunto, só eram permitidas ouvidos os responsáveis pela administração, os funcionários do escritório local da Fundação. A imagem que se fazia era de um caos inevitável, de favelização dos núcleos, não fossem a onisciência e a onipresença da FCP.

[18] Citações extraídas da cláusula 16 do contrato padrão de "Escritura particular de promessa de compra e venda de imóvel" utilizada pela FCP em 1959 nos conjuntos de Belo Horizonte.

Em defesa desse autoritarismo poder-se-iam alegar o despreparo e as inadaptações culturais dos beneficiários, que acarretariam a necessidade de "protegê-los" até que "aprendessem" a usufruir, de modo adequado, o bem que haviam adquirido. Entretanto, nem esse argumento conservador se sustenta, pois a grande maioria dos moradores percebia acima de três salários mínimos e provinha de meio urbanizado. A casa de tijolos, as instalações sanitárias, os tacos de madeira das salas, os vidros das janelas, os alvos prediletos da "fiscalização" dos conjuntos, não eram figuras estranhas à experiência urbana dessa população. Os compradores egressos de favela ou do meio rural eram de número insignificante, não justificando o paternalismo das medidas.

O autoritarismo era ainda mais gritante com a tentativa de controle do comportamento social. O que é "tornar-se nocivo à ordem ou à moral do Núcleo"? Por que as atividades de "caráter religioso, político, esportivo e recreativo" são "inconciliáveis com a finalidade a que é destinado o imóvel"? Como definir, senão de modo arbitrário e subjetivo, comportamentos que "criam embaraços" à administração? Se tais normas fossem levadas ao "pé da letra", ter-se-ia poder incomensurável e discricionário em mãos da Fundação e de seus funcionários, em prejuízo do próprio direito de propriedade.

Curiosamente, a inadimplência era considerada um mal menor. Dispositivo de contrato previa meios para remediá-la mediante pagamento de juros de mora de 1% ao mês sobre as prestações em atraso. O resultado desse dispositivo jurídico, corroborado por decisões políticas, é que não se tem conhecimento de rescisão de contrato por atraso nas prestações.

De alto custo, e de duvidosa eficiência, tanto econômica quanto social, o paternalismo autoritário da administração dos conjuntos tinha, normalmente, vida curta. Relatos de antigos moradores[19] dão conta de que tais medidas de controle perdiam força com o passar do tempo e eram logo desativadas nos primeiros meses.

[19] Conforme entrevistas feitas com antigos moradores de conjuntos habitacionais da FCP em Belo Horizonte.

A LOCALIZAÇÃO DAS CASAS POPULARES

Angulo significativo para avaliar a política da Fundação da Casa Popular é a distribuição espacial dos conjuntos e casas construídas. Onde se localizaram? Que regiões, Estados e cidades foram beneficiados? Quais os prejudicados? Que critérios orientaram tais decisões? Havia algum padrão? Respondia-se com a política de localização às prioridades habitacionais das populações de baixa renda? Qual o peso do fator político? Analisando-se o número de unidades construídas por tamanho de cidade em 1950 (tabela 1), percebe-se que se privilegiavam os grandes centros urbanos, pois 68% das construções localizaram-se nas grandes cidades da época, ou seja, as de população superior a 50 mil habitantes. Mas isso não quer dizer que não se tenham contemplado os pequenos e médios núcleos, os quais foram beneficiados com 32% das edificações realizadas.

Tabela 1. Fundação da Casa Popular. Casas e conjuntos construídos, por tamanho de cidades até 31 de dezembro de 1960

Tamanho de *cidades*	*Casas construídas*	%	*Números* de *conjuntos construídos*	%
Até 5.000	836	5	22	15
5.000 a 10.000	914	5	24	17
10.000 a 20.000	1.109	7	22	15
20.000 a 50.000	2.586	15	35	25
50.000 a 100.000	2.157	13	19	13
+ de 100.000	9.362	55	21	15
Total	16.964	100	143	100

Fontes: Dados básicos: Fundação da Casa Popular, Rio de Janeiro. Fundamentos e bases de um plano de assistência habitacional. 1961, 60 pp. IBGE: Censo demográfico, Brasil, 1950.

Aparentemente, os critérios da localização espacial estavam em consonância com as necessidades habitacionais do país. Nos grandes centros a questão da moradia era provavelmente mais crítica.

Se os dados de unidades construídas desautorizam, em princípio, a imagem clientelista da Fundação da Casa Popular, o mesmo não ocorre quando se examina a distribuição dos conjuntos. Estes situam-se predominantemente nas pequenas e médias cidades. Quase a metade dos conjuntos foi edificada em núcleos urbanos com menos de 20 mil habitantes.

Poder-se-ia alegar que o maior número de conjuntos em tais cidades se explicaria em função do tamanho da demanda: com população pouco

numerosa era de esperar que em média os conjuntos aí fossem menores que os construídos nas grandes cidades. Embora esse argumento seja verdadeiro, não se pode desprezar a importância política que tem a atomização da oferta de casas populares. De uma ótica distributivista é vantajoso atender ao maior número possível de clientes. Nesse sentido, quanto mais cidades fossem contempladas, maiores os dividendos políticos alcançados.

O que mais chama atenção, entretanto, é a inexistência de construções na região Norte, fato surpreendente apesar do baixo nível de urbanização da área. Não seria isso resultante da pouca expressão política do Norte, perante outras regiões?

Quanto à distribuição de unidades residenciais por região (Tabela 2), nota-se desequilíbrio em favor do Sudeste, onde se localizavam 70% de todas as moradias construídas, enquanto ao Sul e ao Nordeste se destinavam, respectivamente, 5% e 14% das edificações. A participação elevada do Centro-Oeste deve ser atribuída, basicamente, às necessidades da implantação de Brasília.

Tabela 2. Fundação da Casa Popular.
Casas e conjuntos construídos, por região, até 31 de dezembro de 1960

Regiões	*Números* de *casas*		*Número* de *conjuntos*	
	construídas	*%*	*construídos*	*%*
Norte	–	–	–	–
Nordeste	2.317	14,0	31	22,0
Centro-oeste	1.860	11,0	10	7,0
Sudeste	11.837	70,0	84	60,0
Sul	950	5,0	18	11,0
Total	16.964	100,0	143	100,0

Fonte: Dados básicos: Fundação da Casa Popular, Rio de Janeiro. *Fundamentos e bases* de *um plano* de *assistência habitacional.* Rio, 1961, 60pp.

Se, do ângulo regional ou da perspectiva do tamanho das cidades a política de alocação de habitações apresenta problemas, o quadro é ainda mais grave quando se analisa a distribuição por Estado. Ressalta, em primeiro lugar, a posição privilegiada de Minas Gerais e do antigo Estado da Guanabara: em cada um desses dois Estados, isoladamente, construiu-se mais do que em todo o Sul e Nordeste juntos. Ë interessante notar que São Paulo, apesar de mais urbanizado, e de possuir maior número de cidades médias e grandes, situa-se em terceiro lugar em construções, bem

distanciado dos dois primeiros colocados. Além disso, observa-se que em muitos dos Estados do Nordeste – Maranhão, Alagoas, Sergipe e Bahia – a atuação da FCP foi quase simbólica.

As disparidades não ocorreram apenas entre os grandes Estados. Dentro da região Nordeste chama atenção à baixa prioridade concedida à Bahia, em contraste com outros Estados da área. Assim, construiu-se cinco vezes mais no Ceará e nove vezes mais em Pernambuco que naquele Estado.

Tabela 3. Fundação da Casa Popular
Casas e conjuntos construídos, por Estados, até 31 de dezembro de 1960

Estados	*Números de casas*		*Número de conjuntos*	
	construídas	*%*	*construídos*	*%*
Rio Grande do Norte	240	1,5	7	5,0
Rio Grande do Sul	613	3,5	13	10,0
Minas Gerais	4.248	25,0	46	32,0
Bahia	100	0,5	4	3,0
Sergipe	65	0,5	1	1,0
Rio de Janeiro (antigo Estado da Guanabara)	3.993	24,0	5	3,0
São Paulo	2.959	17,0	24	17,0
Distrito Federal (Brasília)	1.520	9,0	4	3,0
Espírito Santos	294	2,0	2	1,0
Pernambuco	982	6,0	7	5,0
Mato Grosso	160	0,5	2	1,0
Paraná	141	1,0	2	1,0
Paraíba	228	1,0	6	4,0
Ceará	526	3,0	2	1,0
Goiás	180	1,0	4	3,0
Santa Catarina	196	1,0	3	2,0
Piauí	74	0,5	2	1,0
Maranhão	50	0,5	1	1,0
Alagoas	52	0,5	1	1,0
Ex-Rio de Janeiro	343	2,0	7	5,0
Total	16.964	100,0	143	100,0

Fonte: Dados básicos: Fundação da Casa Popular, Rio de Janeiro. *Fundamentos e bases* de *um plano* de *assistência habitacional.* Rio, 1961, 60pp.

De não menor importância é o dado concernente ao número de conjuntos por Estado (Tabela 3). Destaca-se Minas Gerais com 46 conjuntos, dos quais apenas cinco na grande Belo Horizonte. Tal fato, apontado anteriormente, é revelador tanto do sistema distributivista do

plano habitacional, quanto da força da representação política mineira junto à Fundação da Casa Popular.

Enquanto o número de habitações populares no antigo Estado da Guanabara se explicava por se tratar da capital do país, aliada à sua condição de grande metrópole, em Minas o fato poderia ser imputado à vinculação da direção da Fundação da Casa Popular, em sua fase mais dinâmica, com as lideranças políticas regionais. Vale lembrar que, à época, a presidência da República era exercida por Juscelino Kubitschek.

Por outra parte, a discrepância encontrada com respeito a São Paulo entre o número de casas efetivamente construídas e o que se poderia esperar em face do seu peso econômico, social e demográfico, talvez encontre explicação na sub-representação política do Estado, conforme sugere Simon Schwartzman.[20]

Tabela 4. Fundação da Casa Popular Casas e conjuntos construídos nas maiores cidades do país até 31 de dezembro de 1960

Cidades	*Número de casas construídas*	*% total das construções da FCP*	*Número de conjuntos*	*% total dos conjuntos da FCP*
Rio de Janeiro	3.993	24,0	5	3,0
Brasília	1.520	9,0	4	3,0
Belo Horizonte	1.109	7,0	3	2,0
Recife	588	3,0	1	1,0
Fortaleza	456	3,0	1	1,0
Salvador	–	–	–	–
São Paulo	–	–	–	–
Porto Alegre	–	–	–	–
Total	7.666	46,0	14	10,0

Fonte: Dados básicos: Fundação da Casa Popular, Rio de Janeiro. *Fundamentos e bases* de *um plano* de *assistência habitacional.* Rio, 1961, 60pp.

Esse ponto é reforçado pela Tabela 4, que mostra casas e conjuntos construídos nas maiores cidades do país. Na cidade de São Paulo não se edificou nenhuma unidade residencial através da Fundação da Casa Popular. Conforme se pode depreender dos dados, as cidades do Rio de Janeiro, Brasília e Belo Horizonte concentram 40% das construções realizadas em toda a existência da Fundação da Casa Popular. Como São

[20] Ver a respeito: Schwartzman, S. – *São Paulo e o Estado nacional. S.* Paulo, Difel, 1975, 190 pp.

Paulo, outros dois grandes centros urbanos, Porto Alegre e Salvador, não foram beneficiados com casas populares.

POPULISMO E HABITAÇÃO: AS LIMITAÇÕES DA FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR

Embora para uma avaliação rigorosa da política habitacional do populismo seja necessária a incorporação de informação sobre atuação dos institutos, das caixas de pensões, do poder público estadual e até mesmo de algumas prefeituras de grandes cidades, o quadro de realizações da FCP não deixa de ser dado de relevo que evidencia a baixa prioridade que os governos populistas concederam à questão habitacional.

Não se pode ignorar do ponto de vista quantitativo o peso dos institutos e das caixas de pensões. Frente a tais realizações a Fundação da Casa Popular teve desempenho pouco expressivo. A despeito da pretensão de ser o carro-chefe da política habitacional, a FCP contribuiu com um pouco menos de 10% das moradias construídas por todas essas instituições no período populista. Pouco mais de 900 moradias foram edificadas, em média, por ano.

Ressalta-se, no entanto, que nem toda a produção habitacional dos institutos e das caixas de pensões destinava-se a classes de renda baixa. Em muitas dessas instituições – particularmente as mais dinâmicas – a clientela alvo, era, ao contrário, constituída por famílias de renda média ou alta. Vale lembrar nesse contexto a situação dos funcionários do Banco do Brasil, que figuravam nas estatísticas como setores populares, quando na realidade eram, no dizer da época, "os príncipes da República", dados os altos salários que percebiam.

Por que a FCP produziu em toda a sua trajetória histórica cifra tão modesta, se eram elevados os ganhos políticos que se poderiam alcançar com a casa própria? Faltou percepção das vantagens eleitorais de um programa de habitação popular, em larga escala ou, ao contrário, capacidade de implementação?

Os minguados resultados da Fundação da Casa Popular pouco tinham a ver com os aspectos administrativos do órgão. Embora figurassem nas alegações da época, tais argumentos desconheciam o próprio sentido da

política habitacional e sua ligação com o regime populista. De que valeriam mais recursos em contexto de grande inflação?

O modelo da casa integralmente subsidiada era um poço sem fundo. Sem retorno, por maiores que fossem as inversões, não se lograria ampliar significativamente o atendimento de casa própria. A saída do investimento autofinanciado esbarrava na própria lógica do populismo. Como exigir que se pagasse por um bem que até então vinha sendo distribuído quase sem ônus?[21] Como conciliar uma política de retorno de investimentos com a imagem paternalista do Estado?

Tais críticas não implicam endosso de um modelo empresarial para uma política de habitação popular. O sentido social da casa própria para as classes menos favorecidas, as limitações de renda dessas camadas da população e as dificuldades de barateamento do custo da habitação, em razão de fatores vários, tais como o preço do solo urbano, os óbices tecnológicos a uma produção em escala, os longos prazos exigidos para o retorno dos investimentos,[22] têm levado, mesmo em países de economia adiantada, à adoção de subsídio por parte do Estado para viabilizar a construção de casas populares. O pecado do populismo não estava nos subsídios, mas em subsidiar quase totalmente.

Conforme se verá no capitulo seguinte, não passaria despercebido o impasse da política habitacional populista. Medidas foram cogitadas para sanar o quadro de debilidade, mas, como era de esperar, não tiveram consequência prática. Somente com a eleição de Jânio Quadros, no bojo de um populismo de feição diversa,[23] tais medidas poderiam ter tido outro destino. A renúncia, entretanto, impediria que tivessem um curso de ação. A mudança da política habitacional somente viria a ocorrer com a criação do BNH.

---

[21] Em um ou dois anos, conforme se apurou junto a moradores de conjuntos habitacionais em Belo Horizonte, as prestações se tornavam irrisórias. Daí a imagem da época de que a casa própria era quase um prêmio.
[22] Sobre as dificuldades do barateamento da mercadoria "habitação" ver Topalov, Christian – *Les promoteurs immobiliers.* Paris, Mouton, 1974.
[23] Sobre a especificidade do populismo janista ver Weffort, F. C. "Estado e massas no Brasil", *in Revista Civilização Brasileira.* Rio, 1, *7,* pp. 137-58, maio de 1966.

PARTE II

TENTATIVAS DE MUDANÇA: DO BANCO HIPOTECÁRIO AO INSTITUTO BRASILEIRO DE HABITAÇÃO

Ao longo de sua trajetória a Fundação da Casa Popular (FCP) tomou consciência das limitações de seu modelo e percebeu que a dependência aos recursos orçamentários, a rápida depreciação das aplicações realizadas e a estrutura institucional eram entraves à consecução dos objetivos da política habitacional. Em vários momentos reconheceu o gasto excessivo com a burocracia e a timidez de suas iniciativas frente à magnitude das necessidades que, no inicio da década de 1950, eram estimadas em 3.600.000 moradias, sem contar as favelas e cortiços que se alastravam por todas as grandes cidades brasileiras.[1]

A primeira tentativa de transformação da FCP que merece destaque ocorreu em janeiro de 1953, com a proposta discutida no conselho central do órgão, para criar um banco hipotecário.[2] Inicialmente pensou-se na implantação de uma carteira hipotecária, vinculada à FCP, que teria por objetivo permitir empréstimos, até o valor de 50 mil cruzeiros, a pequenos proprietários de terreno que desejassem construir casa própria. Posteriormente a ideia evoluiu para o projeto do banco.

Os mentores da ideia justificavam a mudança a partir da debilidade financeira da Fundação da Casa Popular, da necessidade de garantir recursos próprios e das dificuldades de levantar, através de impostos e taxas, os recursos para suprir o órgão:

> com os exíguos recursos financeiros de que dispõe, a Fundação da Casa Popular não está, assim, em condições de, ao menos, atenuar de modo sensível a crise nacional de moradia. Daí as inúmeras sugestões que têm surgido para dar maior elasticidade e amplitude a seus movimentos, de modo a permitir a acumulação de recursos ponderáveis e necessários a uma política social de resultados positivos. Dentre elas, a de mais fácil viabilidade (...) será a constituição de um banco (...) o qual terá por finalidade capitalizar e angariar disponibilidades financeiras, para a solução de um problema angustiante, sem o expediente, sempre pernicioso, do acréscimo de impostos e taxas que acarretam, invariavelmente, o encarecimento do custo de vida. Através do Banco Hipotecário (...) as classes menos favorecidas terão assegurada, pelo crédito a longo prazo e juros médios, a oportunidade de *adquirir, reparar ou ampliar* a moradia própria.[3]

O projeto do banco hipotecário, conquanto não tenha sido levado à frente, preconizava soluções que só muito recentemente vieram a ser cogitadas e implementadas pelo Banco Nacional da Habitação. Pensava-se, naquela época, não apenas em programas que permitissem o acesso à casa própria, mas também proporcionassem a reparação, ampliação e até a construção em lote próprio.

O projeto do banco hipotecário previa recursos de várias fontes: depósitos, lucros das operações, receitas provenientes de letras hipotecárias de sua responsabilidade e subscrição compulsória por parte dos particulares que viessem a contrair empréstimos junto ao banco. O capital deveria ser integralizado em 90% pela própria Fundação da Casa Popular. O restante deveria ser coberto por particulares, devedores do banco, na proporção de uma ação de mil cruzeiros para cada conjunto de 50 mil cruzeiros de empréstimo.

Conforme se pode depreender das fontes de recursos previstas, a criação do banco implicaria modelo novo de política habitacional. A captação de poupança, via letras hipotecárias, tinha como corolário a remuneração do capital aplicado. O próprio plano de um banco, se bem que atrelado à Fundação da Casa

Popular, envolvia, em certa medida, o embrião de uma solução de mercado para a construção de moradias para populações de baixa renda.

Embora a proposta das letras hipotecárias tivesse sido tomada de experiências internacionais, tinha-se consciência da precariedade do

[1] Os documentos oficiais que tratavam do déficit habitacional nem sempre utilizaram metodologia constante, obtendo-se, em consequência, estimativas contraditórias. Às vezes, considerava-se o problema da habitação rural; outras vezes, não. A estimativa de 3.600.000 moradias para o déficit em 1950 foi extraída da justificativa do anteprojeto de lei do Instituto Brasileiro de Habitação, encaminhado ao Congresso pelo Governo Jânio Quadros. (Fundação da Casa Popular, Rio de Janeiro. *Anais do Conselho Central,* Rio. 1953.

[2] *Ibid.*

[3] Fundação da Casa Popular, Rio de Janeiro, *op. cit.,* pp. 645.

mercado financeiro do Brasil e da necessidade de o poder público sustentá-las. Segundo os autores da proposição, se deixadas ao livre jogo do mercado, as letras enfrentariam dificuldades para colocação, e "suas cotações baixariam a tal nível que impossibilitaria o desenvolvimento de um plano em escala superior".[4] Outra dimensão que se pretendia introduzir na política habitacional através do projeto era a divisão de trabalho entre a Fundação da Casa Popular e o próprio Banco Hipotecário de Investimento e Financiamento da Habitação Popular. A este competiria a execução da política, enquanto à Fundação estaria reservado o papel normativo. Esse arranjo, em certo sentido, foi tentado quando da criação do BNH. A lei que o instituiu criou também o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau), com funções semelhantes às da Fundação da Casa Popular.

Procurou-se, para levar adiante a iniciativa do Banco Hipotecário, o apoio de lideranças partidárias, de autoridades governamentais e do próprio presidente da República, com quem foi abordada a ideia. Imaginava-se que a época era propícia, pois estava em andamento um plano geral de remodelação do Serviço Público.

A despeito da receptividade encontrada inicialmente junto a setores governamentais, o projeto não logrou viabilidade política.

CRISE SOCIAL E HABITAÇÃO: A PERSPECTIVA DO GOVERNO JÂNIO QUADROS

A outra tentativa de transformação da política habitacional digna de nota teria lugar somente oito anos mais tarde, nos sete meses do Governo Jânio Quadros. Durante o período Kubitschek optouse por dinamizar a Fundação da Casa Popular, sem alterar-lhe as estruturas organizacionais e os métodos de ação. Embora não se tivessem superado nesses anos as debilidades que haviam marcado a atuação da FCP no passado, foi a época de maior prestígio da instituição. Construíram-se os conjuntos de Brasília, a maior parte das unidades residenciais de Minas Gerais e do antigo Distrito Federal.

Foi a partir da percepção de que estava em marcha uma crise social em larga escala, com riscos de convulsão política, e a econômica de consequências imprevisíveis, que se propôs a reformulação da política

[4] Fundação da Casa Popular, Rio de Janeiro, *op. cit.,* p. 43.

habitacional com o Plano de Assistência Habitacional e a criação do Instituto Brasileiro de Habitação.[5]

O quadro que então se delineava para as autoridades era o de um país "premido pela inquietação social". O diagnóstico da crise era amplo e abrangente. Realçava, de um lado, a estrutura agrária arcaica e injusta, que expulsava o homem do campo, e, de outro, a industrialização incipiente, incapaz de absorver os contingentes de migrantes rurais.

A crise, segundo os idealizadores do Instituto Brasileiro de Habitação, tinha raízes no passado distante e prendia-se a "desajustamentos seculares no ritmo do desenvolvimento".

As causas eram a "incompleta e tardia revolução industrial" que penetrara rapidamente o campo e desarticulara suas estruturas, levando ao "intumescimento" das cidades e condicionando o processo de desenvolvimento anterior.

> As migrações rurais denotam a crise agrícola, presente desde o início da expansão industrial (...) decomposta a economia natural das semiautarquias latifundiárias, abolida a escravidão, com a consequente dispersão dos ex-escravos nos imensos vazios territoriais do interior, ou evadindo-se para as cidades, não puderam mais os camponeses contar com fontes industriais artesanais de renda. Ficaram reduzidos, com exceção dos fazendeiros, à agricultura de subsistência, o mínimo para viver, e viver mal, com um pouco de feijão, milho e mandioca e alguma criação doméstica...
> Tal foi a consequência da introdução do capitalismo industrial, embrionariamente industrial, no Brasil.[6]

Revelada dramaticamente nas favelas do Rio de Janeiro ou nos mocambos de Recife, a crise habitacional era, sob essa ótica, um fenômeno dependente, "expressão de outras crises mais profundas e mais amplas". Era agravada pelo êxodo rural que a esperança de emprego atraía para a cidade grande.

[5] A política habitacional do Governo Jânio Quadros pretendia ações de curto e médio prazos. A curto prazo propunham-se as iniciativas consolidadas no Plano de Assistência Habitacional, para as quais se solicitara financiamento junto ao BID. As de médio prazo viriam com a criação do Instituto Brasileiro de Habitação. (Fundação da Casa Popular, Rio de Janeiro. *Fundamentos e bases de um plano de assistência habitacional.* Rio, 1961, 60 pp.)
[6] Fundação da Casa Popular, Rio de Janeiro, *op. cit.*, p. 13.

O problema da carência habitacional urbana no Brasil (...) prende-se à mudança da economia brasileira operada desde, aproximadamente, um século. É expressão direta da nossa revolução industrial. (...) A atração de operários, imigrantes estrangeiros e do campo, em tomo da indústria têxtil, de alimentação de antanho e da indústria mecânica atual, feita de maneira apressada e tumultuária, Inconsciente e sem previsão, ao sabor da aventura, inflou as vilas em cidades.[7]

As levas de migrantes rurais, "despejados" nos grandes centros – na expressão contundente dos "Fundamentos e bases de um plano de assistência habitacional", o documento que encaminha a questão no Governo Jânio Quadros –, encontrariam sorte não diversa da que vinham tendo no campo. A cidade grande, para onde se dirigiam, carecia de infraestrutura, de esgotos sanitários, de água tratada, de lotes bem localizados e de preços acessíveis. Faltava, além disso, a essas populações, de acordo com o argumento oficial, as qualificações necessárias para se integrarem ao ambiente urbano. Consequentemente, segundo essa visão, os migrantes seriam marginais em potencial, portadores que eram de uma cultura que não os habilitava à vida urbana e industrial.[8] Cabia, portanto, ao Estado "recuperá-los para a civilização", através de programas sociais dentre os quais se destaca o habitacional.

As populações despejadas no Rio, Recife, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, anualmente, em levas, constituem-se em núcleos marginais. Expulsos da agricultura, não logram adaptar-se ao trabalho industrial, sem educação, saúde e disciplina para nele incorporar-se. Perdidos os vínculos antigos, seu padrão de cultura tradicional não lhe serve para moldar-se às novas condições. Oscilam entre duas áreas econômicas e sociais, impotentes de regredir ao ambiente de que foram repelidos e incapazes de assimilar a técnica do trabalho *a* que aspiram. Um programa habitacional, de trabalho, educação *e* saúde será o meio de recuperá-las para a civilização.[9]

[7] Fundação da Casa Popular, Rio de Janeiro, *op. cit.*, p. 3.
[8] Argumento de tom não diverso pode ser encontrado em documentos oficiais da Fundação da Casa Popular em períodos anteriores. O BNH, mais tarde, retomaria essa linha, conforme se pode depreender de citações que se farão mais adiante da carta de Sandra Cavalcanti ao presidente Castelo Branco e da fala do ministro Roberto Campos em congresso realizado em São Paulo.
[9] Fundação da Casa Popular, Rio de Janeiro, *op. cit.*, p. 28.

O clima da época, com as Ligas Camponesas, a mobilização operária e as máquinas partidárias do PTB nas favelas era, aos olhos do governo, o prenúncio de uma situação revolucionária.

O tom dramático dos documentos oficiais revela essa percepção:

surgem sintomas, em toda a parte, do desespero das populações, que não tolerariam o adiamento das soluções por mais um quinquênio. As Ligas Camponesas do Nordeste e as agitações operárias do Sul são prenúncio da crise, a que deve obviar um governo previdente *e* responsável dos destinos da Nação. Sem retórica, nem dramatização, pode dizer-se que este é o momento da encruzilhada. (...)[10]

Para fazer face à "situação revolucionária" era imperativo um corajoso programa de reformas que respondesse às justas demandas sociais dentro de um quadro de ordem: "Ou o governo atende aos anseios populares, ou estes organizarão suas reivindicações em bases revolucionárias, à margem ou contra a ordem social."[11]

É contra esse pano de fundo que se propõe um novo programa habitacional. Subjacente está a ideia de que a propriedade pode ser fator de estabilidade política. Através da casa própria o trabalhador lograria não só ascensão social, como também "civilidade", conforme acentua a justificativa do novo plano habitacional:

o *status* de proprietário dá ao trabalhador um senso mais elevado de responsabilidade, levando-o a fazer todos os sacrifícios e empenhar seus esforços para mantê-lo. De revoltado contra a ordem social, o beneficiário passará *a* ser um sustentáculo dela, um homem que acredita na ascensão social. Há que contar com a mudança da mentalidade que se opera no trabalhador, desejoso de, egresso do inferno, nunca mais a ele retornar.[12]

Curiosamente, usavam-se os mesmos argumentos que mais tarde fundamentariam a proposta de criação do Banco Nacional da Habitação, o que se verá mais adiante.

De par com os objetivos sociais, estavam, pois, razões políticas a justificar o programa habitacional. Buscava-se com ele garantir a

[10] *Ibid.*. p. 24.
[11] *Ibid.*. p. 24.
[12] *Ibid.*, p. 49.

"sobrevivência do regime democrático", presumidamente ameaçado pela agitação política que encontrava terreno propício nas condições de vida inferiores das populações pobres das cidades.

Escolhia-se o caminho da reforma, em estratégia de "perder alguns anéis, mas salvar os dedos". Para não ver escapar-lhe o leme da política, restava ao Estado tomar a dianteira e antecipar-se ao problema, concedendo benefícios aos setores populares, antes que estes os alcançassem pela mobilização da força.

Vale destacar, neste contexto, os termos tradicionais e conservadores em que era colocado o problema: as massas precisariam ser guiadas e orientadas, cabendo ao Estado recuperá-las para a civilização, posto que a mudança para as cidades havia destruído os laços de solidariedade que faziam delas no campo um todo orgânico. Chama atenção a semelhança com a visão que ditou o paternalismo da Fundação da Casa Popular, traduzido nos procedimentos minuciosos com que esta pretendia tutelar os habitantes dos conjuntos.

Se as questões social e política constituíam o fulcro da política habitacional que se pretendia implantar com o Plano de Assistência Habitacional e com o Instituto Brasileiro de Habitação, isso não quer dizer que se relegavam a lugar subalterno os efeitos econômicos que dela poderiam advir. Na verdade, a dimensão econômica tinha lugar de realce, pela contribuição que poderia trazer para atenuar os graves problemas de desemprego em áreas críticas, como o Nordeste. Era o que se alegava com o exemplo do *New Deal,* em que obras públicas tiveram papel de relevo na absorção de mão de obra e no combate à recessão da economia.

Os objetivos econômicos embutidos na política habitacional eram, entretanto, ainda mais complexos. Partia-se de que era possível desencadear quase que uma política de desenvolvimento calcada nos investimentos habitacionais. A indústria de construção civil, incentivada por um programa maciço de casas próprias, teria caráter germinativo, levando à criação de novas indústrias e retendo, regionalmente, capitais que, sem outra alternativa atraente, terminariam por migrar para os centros dinâmicos. Imaginava-se que tais efeitos culminariam por refletir-se na própria agricultura de subsistência, fortalecendo-a com novas demandas geradas na expansão da construção civil.

Outro efeito de não menor importância era o referente à adaptação ao trabalho urbano e industrial que a experiência da construção poderia trazer para os migrantes rurais. De acordo com o argumento do Plano de Assistência Habitacional, "na ausência da indústria leve, fase do aprendizado na disciplina fabril, a construção civil supre-a, com os mesmos resultados. Ela proporciona, imediatamente, um salário fixo e ensina um ofício, atribuindo-lhe poder aquisitivo para participar dos bens industriais".[13]

O PLANO DE ASSISTÊNCIA HABITACIONAL

Complexa e ambiciosa, a política habitacional esboçada durante o Governo Jânio Quadros, que não passaria do papel, por causa da renúncia, buscava mais que a mera remodelação do velho figurino da Fundação da Casa Popular. Não que se negasse a esse órgão crédito por sua atuação. O documento que justificava o "Plano de Assistência Habitacional" era generoso na avaliação que dela fazia, embora reconhecesse a modéstia dos números que exprimiam suas realizações.

A solução idealizada com o Plano propunha linhas de ação de curto e de longo prazo. Preconizava, de início, o revigoramento da FCP, que mais tarde deveria ceder lugar a uma nova instituição, o Instituto Brasileiro de Habitação (IBH).[14]

A curto prazo, propunha-se um programa de construção de 100 mil casas no período compreendido entre julho de 1961 e dezembro de 1962. Para tanto, previa-se um empréstimo de 80 milhões de dólares a ser tomado junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), cabendo à FCP entrar com 10 bilhões de cruzeiros.[15]

As casas a serem edificadas tinham custo estimado em 200 mil cruzeiros, ou 800 dólares norte-americanos. Seriam dotadas apenas dos elementos essenciais, com o chão de concreto, sem revestimento (interno ou

[13] Fundação da Casa Popular, Rio de Janeiro, *op. cit.*, p. 42.
[14] Às vezes o Instituto Brasileiro da Habitação aparece como Instituto Nacional de Habitação (BNH) particularmente no documento "Fundamentos e bases de um plano de assistência habitacional" (Fundação da Casa Popular, Rio de Janeiro, *op. cit.,* Entretanto, o projeto de lei que acompanha esse documento, e que criaria o novo órgão, usa a designação de Instituto Brasileiro da Habitação).
[15] Fundação da Casa Popular, Rio de Janeiro, *op. cit.,* pp. 358.

externo) nem portas internas, vidros e outros acabamentos, que ficariam à conta dos beneficiários. A Fundação da Casa Popular competiria, segundo o esquema de financiamento, a aquisição do terreno, a montagem da infraestrutura de água, esgoto e de rede elétrica, em colaboração com as prefeituras municipais, e, eventualmente, a parcela de entrada, quando o mutuário não dispusesse dos recursos necessários para tal. Nesse caso, a FCP supriria a entrada com financiamento especial junto às caixas econômicas.

O apoio aos conjuntos, através de escolas, postos de serviços médicos e assistência aos moradores quanto aos aspectos habitacionais, embora cogitado e tido como necessário, não seria provido diretamente pela FCP. Sugeria-se convênio com os governos estaduais e municipais, para que assumissem esses encargos. Em Recife chegou a ser desenvolvido, com esse objetivo, um acordo com o serviço social contra o mocambo e a prefeitura municipal.

A grande inovação estaria, entretanto, na forma de pagamento. Diferente do sistema que até então prevalecia na FCP, e que estipulava prestações mensais fixas, o que a levou à descapitalização, o Plano de Assistência Habitacional estabelecia um mecanismo de proporcionalidade com o salário mínimo. As prestações – com valor inicial de Cr$ 1.687,00, ao qual se agregariam as taxas municipais de água e esgoto – e a quota de administração da FCP não poderiam exceder 20% de um salário mínimo do Rio e de São Paulo. Todavia, quando este fosse elevado, as prestações seriam corrigidas em igual proporção.

> A prestação mensal do beneficiário atingirá, com todos os encargos, 20% sobre o salário, mínimo do Rio de Janeiro e São Paulo. Essa proporcionalidade será mantida, como garantia da desvalorização da moeda, evitando-se sofra a FCP a descapitalização em suas inversões.[16]

Considerando o valor da prestação mensal menor que 20% de um salário mínimo, as casas seriam, em teoria, acessíveis a grande parte da população. Não poderiam candidatar-se à aquisição os proprietários de imóvel e os solteiros. Vedava-se também o acesso aos que auferiam renda superior ao "salário médio", condição essa não explicitada pelo Plano.

[16] Fundação da Casa Popular, Rio de Janeiro, *op. cit.,* p. 56.

Para a seleção e classificação dos concorrentes, levavam-se em conta o número de filhos, o tempo de permanência na cidade, a capacidade de trabalho, o poder aquisitivo e a estabilidade no emprego.[17] Alguns desses critérios eram os que vinham sendo rotineiramente utilizados pela FCP. Outros, como a estabilidade no emprego e a capacidade de trabalho, eram novos.

Embora buscasse atingir os estratos pobres da população, o Plano de Assistência Habitacional, se tivesse sido implementado, os excluiria. Como alcançar os objetivos sociais de atendimento aos setores de renda mais baixa, se estes, em expressiva proporção, não dispunham de emprego fixo e tendiam a ter pouco tempo de cidade?

Ficariam de fora do Plano a imensa maioria dos egressos do campo (pois o êxodo rural era, naquela época um fenômeno ainda recente) e parcelas ponderáveis do operariado da construção civil, sujeitos a grande rotatividade no trabalho, sem contar os vastos contingentes de subempregados e biscateiros. A estabilidade no emprego e o tempo de residência na cidade funcionariam, na realidade, como grandes filtros que terminariam por descaracterizar o sentido social do Plano que, na retórica da política, figurava como o objetivo central. Privilegiava-se, de fato, o empregado com estabilidade na empresa.[18] Do contrário, como explicar que a "capacidade de trabalho", atributo de difícil mensuração, fosse um dos chamados fatores de classificação dos concorrentes?

O plano de curto prazo tinha em mira as grandes cidades do Nordeste, do Leste e do Sul, ficando para outro momento as regiões Norte e Centro. Essa política de alocação de recursos diferenciava-se da que havia norteado a Fundação da Casa Popular, em dois aspectos. Primeiro, por propor que as inversões fossem exclusivamente nas grandes cidades; segundo, por excluir o Centro-Oeste, onde, com Brasília, a crise habitacional se tornara mais visível.

[17] *Ibid.*, p. 59.

[18] Embora, ao longo do tempo, se justificasse a necessidade de ação mais incisiva do poder público no âmbito da habitação popular a partir dos riscos que as populações "marginais" poderiam representar para a estabilidade política, essas populações sempre terminaram excluídas dos programas habitacionais. As entrevistas feitas com antigos moradores dos conjuntos da FCP em Belo Horizonte revelaram que praticamente a totalidade de tais moradores tinha emprego fixo e percebia cerca de três salários mínimos à época em que se candidataram às casas dos conjuntos. Esse viés não foi corrigido, mas, ao contrário, agravou-se com o BNH.

Concebido para ter início ainda em 1961, o plano de curto prazo previa a complementação de outras medidas, para as quais se propunha estrutura institucional nova, com o Instituto Brasileiro de Habitação. Essas medidas, ao que parece, não chegaram a ser delineadas de modo sistemático, salvo o IBH, que foi objeto de um projeto de Lei.

INSTITUTO BRASILEIRO DE HABITAÇÃO: UM PRECURSOR DO BNH

Mais que uma sigla nova para a Fundação da Casa Popular, o Instituto Brasileiro de Habitação fora idealizado para ocupar os vazios da política habitacional. Partia-se de que a experiência anterior COM os IAPs, as caixas beneficentes e a FCP tinha revelado quadro pouco integrado, levando a desperdícios, superposições de atuação e a orientações conflitivas. No dizer dos autores do projeto de lei de sua criação:

> havia uma completa desarticulação entre as entidades relacionadas com a habitação e má estruturação das mesmas, do que resultava o desperdício de algumas experiências e repetições de erros, sem contar o fato de serem todas extremamente débeis, rotinizadas, divorciadas da realidade social.[19]

Com o IBH, visava-se um novo modelo, em arranjo que lhe conferisse o papel de coordenador e definidor da política que os demais protagonistas da habitação deveriam trilhar. Pretendia-se a centralização do planejamento, conjugando em um único órgão os esforços despendidos por todas as entidades públicas e privadas. Não se desconhecia, por outro lado, o risco que poderia advir do planejamento centralizado, com tendência a uniformização, muitas vezes em detrimento das características locais e regionais. O projeto deixava clara a necessidade de encontrar para a política habitacional soluções que combinassem "diretrizes de âmbito nacional" com as "peculiaridades de cada região".

> É indispensável a fixação de diretrizes de âmbito nacional, que só poderão ser definidas pela centralização do planejamento. (...) Somente através desse planejamento global será possível o equacionamento racional da questão e obtenção do rendimento ótimo dos fatores

[19] Fundação da Casa Popular, Rio de Janeiro. "Anteprojeto *e* exposição de motivos do Instituto Brasileiro de Habitação", *in Fundamentos e bases de um plano de assistência habitacional.* Rio, 1961. Anexo 5. Citação retirada da p. 6.

> disponíveis. É preciso, entretanto, que nesse planejamento sejam respeitados os costumes, as tradições, *as* necessidades da família brasileira, sem esquecer as peculiaridades de cada região (...).[20]

Condutor da política habitacional, com as atribuições que lhe conferira o projeto de lei de sua instituição, cabia ainda ao IBH a liderança nos assuntos urbanos. Era-lhe facultado atuar, tanto financiando a execução de obras urbanísticas e de desenvolvimento regional, quanto realizando investimentos imobiliários pertinentes aos planos habitacionais.[21]

O campo de ação delimitado era vasto e complexo. Compreendia, além do papel urbano, funções relativas à própria indústria de construção civil. Esta, segundo o artigo 4° do projeto de lei do IBH, poderia vir a ser financiada juntamente com os setores de produção de materiais.

Essas prerrogativas tinham paralelo na própria Fundação da Casa Popular, que, em princípio, poderia agir nessas áreas, complementando, ou a indústria de construção civil quando ocorressem deficiências de produção de materiais, ou o poder público municipal, quando houvesse carência de infraestrutura sanitária e urbanística necessária para a implantação dos conjuntos de casas populares. Com o BNH, conforme se verá mais adiante, essas funções são conservadas e até mesmo ampliadas.

Não só no terreno institucional o IBH constituía uma fórmula nova. Também quanto aos recursos propunha-se um mecanismo que representava inovação.

Para financiar as construções, além das dotações orçamentárias e da arrecadação resultante de renda de patrimônio, doações e contribuições de organismos internacionais, previam-se outras fontes de receita. Dentre estas, destacavam-se: a contribuição de 1%, a cargo do empregador, sobre o valor das folhas de pagamento da remuneração dos seus empregados; o adicional de 50% ao imposto de consumo sobre fósforos e o de 40% sobre bebidas; e uma taxa de habitação, a ser cobrada através de selo, relativa a contrato de imóveis. A contribuição de 1% sobre o valor das folhas de pagamento seria uma das receitas atribuídas ao BNH, alguns anos mais tarde, quando de sua criação.

[20] Fundação da Casa Popular, Rio de Janeiro, *op. cit.*
[21] *Ibid.*

Em complemento a essas fontes de recurso, o IBH dispunha de capitais provenientes da emissão de título de valor reajustável e de subscrição compulsória – o chamado bônus de habitação. Estariam obrigados a subscrever esse título "as pessoas físicas e as jurídicas, nos exercícios de 1963 a 1966, na proporção de 10% do valor do imposto de renda devido nesses anos; os institutos, com importância correspondente a 1/3 das contribuições efetivamente pagas pela União ao Fundo Comum da Previdência Social; o Serviço Social Rural, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), o Instituto Nacional de Imigração e Colonização, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, a Companhia do Vale do São Francisco; o Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS), o Instituto Nacional do Pinho e o Instituto Nacional do Mate, à razão de 1% dos investimentos que, por forma de lei, podem ser deduzidos dos recolhimentos obrigatórios ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico".[22]

Com prazos de vencimento variáveis entre 10 e 15 anos da emissão, os bônus de habitação teriam o valor corrigido anualmente, de acordo com índice estabelecido pelo Conselho Nacional de Economia. Sobre o valor atualizado incidiriam juros e taxas entre 6% e 12%, e o montante de títulos em circulação não poderia exceder a 100 milhões de cruzeiros.

Compulsório, o bônus de habitação diferia significativamente da solução que se aventara em 1953 com a instituição das letras hipotecárias. Estas buscavam captar os recursos necessários para financiar a construção de casas populares junto aos investidores privados. Exigiam, para o seu êxito, um mercado de capitais amadurecido e medidas governamentais para lhes dar sustentação de preço e de remuneração, de modo a torná-las competitivas com outros papéis. O bônus, ao contrário, era um empréstimo obrigatório restituível. Pelo grande prazo de resgate, dificilmente poderia ter eficácia na atração de recursos voluntários, embora o projeto de lei do IBH lhe facultasse a captação.

Quanto às prestações, adotava-se o sistema de correção para "cobrir as despesas decorrentes do reajustamento periódico dos valores dos bônus", segundo a justificativa do projeto. O mecanismo era, entretanto, diferente

[22] Fundação da Casa Popular, Rio de Janeiro, *op. cit.,* p. 50.

do estabelecido pelo Plano de Assistência Habitacional, a primeira iniciativa do Governo Jânio Quadros na área.

Enquanto neste último as prestações seriam alteradas toda vez que o salário mínimo fosse elevado (mantendo-se, porém, constante a proporção entre eles), no sistema que se pretendia pôr em prática com o IBH, previa-se a correção de acordo com um índice apurado anualmente pelo Conselho Nacional de Economia, também utilizado para o reajuste dos valores dos bônus de habitação. Tem-se, com o índice, o embrião do que posteriormente viria a ser a correção monetária do BNH.

O FRACASSO DA MUDANÇA

Frustradas as tentativas de mudança, a política habitacional só tomaria novos rumos a partir de 1964, com o Banco Nacional da Habitação. Peça da engrenagem populista, a Fundação da Casa Popular seria enjeitada pelo novo regime, que tinha dela a imagem de um antro de "corruptos, incompetentes e comunistas".[23] Malgrado a imagem, algumas das linhas de política divisadas anteriormente seriam resgatadas pelo BNH.

Por que fracassaram os esforços para reorientar a política habitacional e reformular a FCP, se era reconhecida a debilidade do órgão para lidar com os problemas da moradia popular? Por que não chegaram a viabilizar-se as proposições da letra hipotecária, do bônus da habitação ou da proporcionalidade da prestação com o salário mínimo, se eram parcos os recursos financeiros destinados à FCP, diminuídos ainda mais pela inflação? Por que não se alterou o estilo de atuação da política, se o déficit de habitações dava sinais de que era cada vez maior?

Essas questões nos levam forçosamente a refletir, tanto sobre o papel da Fundação da Casa Popular no quadro político da época, quanto sobre o próprio sentido da ação do Estado na área da habitação popular. Sob o manto do populismo, a questão habitacional ganhava prioridade, e a FCP tomava força institucional e de recursos, mas era levada a atuar "apagando incêndios". Aos governos populistas não interessava "resolver o problema", ou equacionar os termos da solução, mas, antes, dele derivar dividendos

[23] A expressão foi usada por um antigo funcionário do BNH em entrevista aos autores. Segundo esse funcionário, à época da instalação do BNH, reinava clima de total hostilidade contra a Fundação da Casa Popular, negando-se valor a toda e qualquer experiência daquele órgão.

políticos, quer sob a forma de votos, quer de prestígio.[24] Perante essa lógica, como pôr em prática um mecanismo de atualização dos valores da prestação, necessário para evitar a descapitalização da FCP, se isso acarretaria uma grita dos compradores?

A pulverização da política, por outro lado, com os IAPs, as caixas e a própria FCP, mais que um óbice administrativo, era um fator que inibia uma mobilização em favor da casa própria.

Muitos desses órgãos atuavam preferentemente junto a categorias profissionais e eram heterogêneos quanto ao ritmo, eficiência e recursos. Esses fatos desestimulavam a articulação política dos que pretendiam moradia. Era mais vantajoso buscar solução individual que coletiva, pois as oportunidades de atendimento eram desiguais. Grupos profissionais mais fortes tendiam a ter órgãos previdenciários mais dinâmicos e, portanto, maiores probabilidades de obtenção da casa própria. Como, então, esperar que houvesse mobilização?

A unificação da política, que poderia ser uma condição favorável ao surgimento de movimentos reivindicatórios com caráter coletivo, esbarrava em interesses fortes. As burocracias dos institutos e dos demais órgãos com atuação na área habitacional, protagonistas privilegiados do jogo político do populismo, com suas clientelas, recursos e ligações, dificilmente permitiriam que lhes tomassem território tão rendoso. Não foi por acaso que o projeto do Instituto Brasileiro de Habitação tomou o caminho das gavetas.

Vergada ao peso do populismo, dividindo com as burocracias dos institutos o mesmo espaço de ação, e sem o respaldo popular traduzido em demanda universalista, a Fundação da Casa Popular não atingiria maturidade institucional capaz de levá-la a uma visão compreensiva da questão habitacional. Limitou-se, por esses fatores, a construir "aqui e ali", até onde o fôlego das verbas do Tesouro lhe permitiam.

Houve, porém, um momento em que o quadro da política habitacional poderia ter sido quebrado. Nos inícios dos anos 1960, sentindo-

[24] Ver, no capitulo seguinte, como o populismo dos últimos tempos abordou o tema da habitação popular. Particularmente revelador da lógica populista quanto à questão da habitação e o depoimento do ministro da Justiça de Jango, Abelardo Jurema: Jurema, A. *Sexta-feira, 13;* os últimos dias do Governo João Goulart. Rio de Janeiro, O Cruzeiro, 3.a ed., 1964, 241 pp.

se excluída e ameaçada pelo populismo, a classe média veste a camisa do moralismo udenista. Indicador desse clima é a eleição de Jânio, com seu símbolo da vassoura. Fruto dessa conjuntura são tanto o Plano de Assistência Habitacional como o projeto do IBH, que, embora de ideologia conservadora, buscavam repensar a política habitacional em termos mais abrangentes. Com eles, abriam-se as trilhas da política mais tarde implementada pelo BNH.

PARTE III

O BNH:
O NOVO REGIME E A POLÍTICA HABITACIONAL

Com a crise do populismo, a política habitacional entra em lenta agonia. A "pá de cal" viria com a derrubada do Governo João Goulart pelo golpe de 31 de março de 1964. A Fundação da Casa Popular é extinta e com ela desaparece o modelo clientelista.[1]

A mobilização política dos inícios dos anos 1960 tinha deixado entrever o paradoxo da política habitacional. Fazia-se da questão da propriedade urbana o alvo para uma reforma de base, a exigir solução de larga escala, mas continuava-se a atuar através da Fundação da Casa Popular, dos Institutos e das caixas, a nível individual e em pequeno número. A estratégia de fortalecer a FCP, empregada com êxito na gestão Kubitschek, fora inviabilizada com a escalada da mobilização. Como atender às massas despertadas para o problema, com o velho figurino da política? De onde retirar recursos para financiar conjuntos, se a inflação rapidamente os depreciaria, quando das amortizações? Como evitar a descapitalização das inversões, sem incorrer nos custos de um clamor público?

Lançou-se mão de medidas, como o congelamento de aluguéis, de grande impacto popular, mas de efeitos perversos a médio prazo. Se, de um lado, punha um freio à especulação imobiliária e beneficiava diretamente parcelas expressivas das populações assalariadas, de outro lado, desestimulava a aplicação de capitais privados na construção de imóveis. Quem ganhava com essas medidas eram apenas os antigos inquilinos. Os novos tinham pela frente inúmeras dificuldades: oferta escassa, aluguéis excessivamente elevados para compensar a desvalorização futura decorrente do congelamento, mecanismos paralelos, como luvas, depósitos prévios e contratos "por fora".

[1] Há sinais, conforme se explicitará em outra parte deste trabalho, de que o clientelismo esteja ressurgindo nos programas das Cohabs. A afirmativa se refere aos períodos subsequentes à extinção da FCP.

A crônica da época é rica em relatos dos expedientes utilizados para contornar o problema do aluguel: não eram raros os casais que adiavam casamentos ou iam morar com a família; contatos pessoais eram valiosos para garantir possíveis vagas a um preço razoável; sublocações, ainda que normalmente proibidas, eram largamente usadas.

Embora tivesse ressonância popular, a questão habitacional perdia em prioridade para a reforma agrária, no período presidencialista de Jango.[2] Somente a partir do comício de 13 de março, na Central do Brasil, é que se tomaria consciência de suas potencialidades políticas. No dizer de Jango, a "anunciação de que já estava pronto o tabelamento de aluguéis havia arrancado muito maior entusiasmo, delírio mesmo, do que os temas de reforma, inclusive a agrária"[3].

À vista do arrebatamento popular no comício do dia 13, outras medidas se seguiriam ao tabelamento,[4] na tentativa de capitalizar as simpatias populares, não tivesse havido o 31 de março, conforme se pode depreender das declarações de um ministro da época:

> Além do decreto de tabelamento de aluguéis, outras providências nesse campo iriam surgir. Começariam pelo tabelamento de materiais de construção e se seguiriam pela criação do fundo nacional da habitação e, possivelmente, pela criação do Ministério da Habitação. (...) Os acontecimentos revolucionários me surpreenderam com a minuta, na minha pasta de despacho, do anteprojeto de decreto que requisitava serviços habitacionais, na forma da Lei Delegada nº 4, de 26 de outubro de 1962, a chamada Lei de Defesa da Economia Popular.[5]

Os novos "donos do poder" que emergiram com o 31 de março dariam feição diversa à política habitacional. Uma linha de solução empresarial tomaria o lugar do velho clientelismo que dominara até então.

[2] Ver, a propósito, o depoimento de Abelardo Jurema: "Durante todo o Governo João Goulart, a tônica predominante foi a reforma agrária. O tema tomou conta de todos os conselhos do Governo. Até quem não entendia nada e muito menos de reforma agrária passou a discutir, nos corredores dos palácios presidenciais, sobre reformas de base e, principalmente, a agrária." Jurema, A., *Sexta-feira, 13;* os últimos dias do governo João Goulart. Rio de Janeiro, O Cruzeiro, 3.a ed., 1964, 241 pp., p. 49.
[3] *Ibid.,* p. 52.
[4] Embora anunciado por Jango no dia 13, não existia até aquela data um projeto ou anteprojeto de tabelamento. Ver o depoimento de Abelardo Jurema, Jurema A., *op. cit.*
[5] Jurema, A., *op. cit.,* p. 53.

Se o populismo dos últimos tempos tendera a fazer do problema habitacional uma questão ideológica, a reclamar mudanças na própria estrutura da sociedade, o novo regime o veria antes de tudo como uma matéria técnica, onde o importante era encontrar a combinação ótima de fatores, em solução politicamente neutra. O desenrolar da política mostraria quão irrealista era tal proposta.

NASCE O BNH: A IDEOLOGIA DA POLÍTICA HABITACIONAL

Com a Lei n.° 4.380, de 21 de agosto de 1964, que institui o Plano Nacional de Habitação e cria o Banco Nacional da Habitação e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, é dado o passo inicial para uma nova política habitacional.

Por trás das novas medidas está a intenção de demonstrar a sensibilidade do novo regime às necessidades das massas despertadas politicamente no Governo Goulart. Reveladora dessa intenção é a carta endereçada por Sandra Cavalcanti ao presidente da República, onde é encaminhada a proposta do plano com a sugestão para a criação do BNH.[6] "Aqui vai o trabalho sobre o qual estivemos conversando. Estava destinado à Campanha Presidencial de Carlos, mas nós achamos que a Revolução vai necessitar de agir vigorosamente junto às massas. Elas estão órfãs e magoadas, de modo que vamos ter de nos esforçar para devolver a elas uma certa alegria. Penso que a solução dos problemas de moradia, pelo menos nos grandes centros, atuará de forma amenizadora e balsâmica sobre suas feridas cívicas."[7]

A memória das tensões sociais nas favelas, a suposta facilidade com que as populações marginalizadas tinham sido mobilizadas pela esquerda e o potencial de conflito que representavam para o novo arranjo de poder constituíam outro elo do argumento político que justificou as medidas tomadas. No dizer de outro participante da criação do BNH, o "descompasso entre o país real e suas instituições caracteriza-se por vários fenômenos, e dentre estes destacamos a mobilização social e ecológica das massas rurais e a vacância política que essa migração inevitavelmente

[6] Transcrita em: Souza. B. G. V. de – *O BNH e a política de governo.* Belo Horizonte, 1974, pp. 157-59. Tese (mestrado) – UFMG. FAFICH. DCP.
[7] *Ibid.,* p. 157.

acarreta, já pela ruptura de vínculos tradicionais de comando partidário e eleitoral, já pelo agravamento das condições de vida urbana que essa nova camada social, sem preparo para a vida urbana, e por isso mesmo marginalizada, produz: o desequilíbrio ocasionado pelo maior peso eleitoral que essas massas desassistidas, socialmente ressentidas e desprovidas de lideranças autênticas, viriam trazer ao resultado final das escolhas pelo voto, resultando dai um inevitável alargamento do campo da demagogia. Por isso compreendeu o governo de então que a simples busca de novos esquemas políticos, sem que antes se desse a essa população marginalizada, pelo menos, um encaminhamento de soluções para os impasses econômico-sociais a que chegara o país, nunca se constituiria numa fórmula real para a solução do problema político, que afinal tinha no conjunto de condições socioeconômicas sua principal origem. Eis por que fez o presidente Castelo Branco do plano habitacional o primeiro grande plano de governo."[8]

O Plano Nacional de Habitação – e com este o BNH – surge, assim, num momento em que é crucial para o novo regime dar provas de que é capaz de atacar problemas sociais. A percepção é que há "uma vacância de lideranças", que "as massas estão órfãs" e "socialmente ressentidas", e que é preciso mostrar que o novo governo é receptivo a suas necessidades: que pode, sem a demagogia da esquerda, agir pronta e seguramente em benefício delas.

Motivação análoga levaria à criação do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA). Tema central das chamadas reformas de base no período anterior, a reforma agrária não poderia ser ignorada pelo novo regime, na conjuntura de sua implantação. Era ainda viva a imagem da arregimentação política do campo, com as Ligas Camponesas e as invasões de terra. Não bastava a solução da repressão que colocara um termo à movimentação das Ligas. Era preciso ocupar os vazios deixados cora o fechamento político. Ao governo da revolução interessava garantir legitimidade junto aos setores populares. Tanto o IBRA quanto o BNH, aquele no campo, este nas cidades, faziam parte de elaborada estratégia destinada a "esfriar" as massas, e, se possível, obter delas o apoio.[9]

[8] Silva, L. G. do N. e – "Prefácio", in Trindade, M. – *Habitação e desenvolvimento.* Petrópolis, Vozes, 1971, pp. 11-18. Citação retirada da p. 12.
[9] O destino do IBRA seria, em parte, paralelo ao do BNH. Durante os dois primeiros anos que sucederam à aprovação do Estatuto da Terra, o órgão desfrutou relativo dinamismo. Definiram-se os critérios para a seleção das chamadas regiões críticas, para fins de reforma

Não surpreende, diante de tal quadro, a subordinação da política urbana à habitacional, traduzida na liderança institucional do BNH, que faria do Serfhau um órgão a reboque daquele, em inversão de papéis. Aos olhos do Governo Castelo Branco a configuração do problema urbano é determinada pelos eventos políticos de antes de março de 1964. A escolha da habitação como eixo da política urbana aconteceu principalmente porque foi sob o aspecto das tensões nas favelas, das massas disponíveis e das migrações maciças para as cidades que a questão urbana ganhou visibilidade e contorno nos princípios dos anos 1960. A filosofia da casa própria, outro elo importante na política do BNH, também encontrou na teoria das massas disponíveis a sua motivação principal."[10]

No dizer de um dos artífices do sistema, o ministro Roberto Campos, "a solução do problema pela casa própria tem esta particular atração de criar o estímulo de poupança que, de outra forma, não existiria, e contribui muito mais para a estabilidade social do que o imóvel de aluguel. O proprietário da casa própria pensa duas vezes antes de se meter em arruaças ou depredar propriedades alheias e torna-se um aliado da ordem."[11]

O fato de, por uma parte, a política habitacional emergir com o propósito de contribuir para "estabilidade social" ou para criar "aliados da ordem" não quer dizer que tenham sido estes os únicos efeitos perseguidos. A geração de novos empregos, a mobilização da construção civil para atenuar a crise econômica e as vantagens táticas de sua utilização para sanar crises localizadas tiveram bastante peso na concepção da política e foram, desde o início, percebidos como um dos seus papéis principais: "No quadro de desenvolvimento urbano brasileiro, o problema mais importante não era a casa, era a abertura de oportunidades de emprego para absorvermos as massas de trabalhadores semiespecializados, de oportunidades para

agrária, em medida que poderia indicar a existência de uma vontade política exigida para uma decisão sobre a matéria. Gradativamente, entretanto, o órgão perde força e substância, os objetivos de colonização sobrepõem-se aos da reforma agrária e o IBRA se esvazia, diferentemente do BNH, que também passa por um "ciclo de vida" semelhante, mas logra se tornar uma burocracia forte e poderosa.

[10] As ideologias da política urbana e da habitacional revelam notável semelhança. Ver, na parte referente às tentativas de mudança da Fundação da Casa Popular, o argumento que fundamentava a proposta do Governo Jânio Quadros sobre o assunto.

[11] Seminário Sobre o Plano Nacional de Habitação, São Paulo, 1966. *Plano nacional de habitação,* s.1. Banco Nacional da Habitação, 1966. v. 2, pp. 20-21.

mobilizarmos os escritórios de engenharia, de planejamento, de projetos, de arquitetura e dar trabalho às firmas de construção civil e à indústria de construção, forças paralisadas na economia brasileira."[12]

O desdobrar da política tornará explícito que os objetivos buscados através da política urbana, via BNH, não tinham a complementaridade suposta. Ao contrário, revelar-se-ão incompatíveis e, até certo ponto, irreconciliáveis: só se alcança a realização de um, mediante o sacrifício do outro.

A medida que se distancia de sua origem, a política habitacional vai gradualmente perdendo o caráter social e político que a inspirou. Esvaziadas as eleições de sentido político, extintos os partidos políticos e desmobilizadas as massas, afasta-se o perigo populista e removem-se da cena política os últimos vestígios do período pré 1964. Se estes tinham fornecido o ímpeto inicial da política, provaram, no entanto, não ter nem a força nem a permanência necessária para que o problema fosse efetivamente enfrentado.

O documento que encaminhou o Plano Nacional de Habitação ao presidente Castelo Branco, refletindo o clima da época, chamava atenção para o predomínio do objetivo social sobre o econômico e alertava:

> É preciso não abandonar a população favelada. Na realidade, ela é muito maior do que se vê nas favelas pois a elas se somam as casas de cômodos, as águas furtadas, os porões etc. Essa gente tem um poder aquisitivo mínimo, mas é gente. Para eles deverá ser mantido esse Fundo de Assistência Social previsto no texto de forma ampla, para ser posteriormente estudado e regulamentado. Se essa faixa de população não for atendida, o Plano ficará falho. Poderá ajudar a construção civil do país a se recuperar; poderá atuar brilhantemente na abertura de frentes de trabalho; poderia melhorar as empresas médias e pequenas de produção de material de construção e poderá dar destino melhor à capacidade de poupança dos mais bem aquinhoados. Mas, sem atender a faixa proletária (salário mínimo), terá fracassado no seu objetivo social. Os recursos do Plano serão fatalmente desviados apenas para os que suportarem os ônus da compensação inflacionária a ser instaurada.[13]

[12] Trindade, M. – "Um modelo genuinamente brasileiro", *in Habitação e desenvolvimento.* Petrópolis, Vozes, 1971, cap. 1, pp. 1934. Citação retirada da p. 22.

[13] Transcrita em: Souza, FGV de, *op. cit.,* p. 159.

AS PREMISSAS DA NOVA POLÍTICA

Instituído, como se viu, através da Lei n.° 4.380, de 21 de agosto de 1964,[14] o BNH é investido nas funções de órgão centra/ dos Sistemas Financeiros da Habitação e do Saneamento, com competência para "orientar, disciplinar e controlar o Sistema Financeiro da Habitação", para promover a construção e a aquisição de casa própria, especialmente pelas classes de menos renda. O parágrafo único do artigo 17 da mesma lei veda-lhe "operar diretamente em financiamento, compra e venda ou construção de habitação". Essas funções deveriam ser exercidas pelos agentes executivos do sistema.

O BNH inicia suas operações ainda em 1964 com capital inicial de 1 milhão de cruzeiros (910 mil dólares, no câmbio da época) e receita proveniente de 1% da folha de pagamento dos salários de todos os empregados sujeitos ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Sob três aspectos, o modelo BNH representa uma inovação na política habitacional. Primeiro, trata-se de um banco, ao contrário das soluções anteriores, baseadas na Fundação da Casa Popular e nas caixas de pecúlio e órgãos previdenciários. Segundo, os financiamentos concedidos preveem um mecanismo de compensação inflacionária – a correção monetária – que reajusta automaticamente os débitos e prestações por índices correspondentes às taxas da inflação. Terceiro, constitui um sistema em que se busca articular o setor público (na função de financiador principal) com o setor privado, a quem compete, em última análise, a execução da política de habitação.

O modelo parece assentar-se nos pressupostos de que:

a) soluções subsidiadas, do tipo Fundação da Casa Popular, levam inescapavelmente à política clientelística;

b) a capacidade administrativa do Estado é inferior à do setor privado;

[14] Brasil. Leis, decretos, etc. Lei n.0 4.380, de 21 de agosto de 1964. *Ler: Coletânea de Legislação;* legislação federal e marginália, São Paulo, *28,* 2, pp. 755-72, 2. Sem. 1964. Citações retiradas das pp. 759-60.

c) a centralização normativa e a descentralização executiva, esta última baseada no interesse próprio dos agentes executivos, seriam condições apropriadas para assegurar a eficiência do funcionamento do sistema.

O conflito entre as metas sociais e as premissas que informariam a mecânica de atuação do BNH era descortinável à época de sua concepção. O governo procurava imprimir às companhias, autarquias e fundações públicas racionalidade econômico administrativa de tipo empresarial, que lhes permitisse autossustentação, sem criar ônus à Fazenda Nacional. Corolário dessa política foram a adoção da correção monetária, a estratificação do mercado por faixas de renda e as exigências de remuneração do capital investido, que seriam decisivas, provocando o deslocamento dos objetivos sociais, relegados a posição subalterna, no desdobrar do processo.

Conforme se verá mais adiante, as inovações introduzidas pela nova política habitacional, ao invés de lhe facilitarem a realização dos objetivos, acentuaram ainda mais o conflito entre eles. A opção por uma base empresarial de atuação, se eliminou o risco do distributivismo na política habitacional, tomou ainda mais difícil o acesso das camadas de renda baixa à casa própria. As tensões entre objetivos acrescentou-se uma outra, de efeito talvez mais profundo: o conflito entre meios e objetivos. Como realizar objetivos tão diversos, como os procurados pela política habitacional com um único e mesmo instrumental de política'? Como garantir atratividade para os empresários do setor nos investimentos destinados às populações de baixo poder aquisitivo, sem onerar excessivamente a casa? Como assegurar o acesso à casa própria por parte das classes baixas, sujeitas, na sistemática BNH, à correção monetária, se, em decorrência da política maior do desenvolvimento, optouse pelo congelamento dos salários?

Os impasses a que se verá submetida a política habitacional decorrem, em parte, da discrepância entre os fins, tomados explícitos, e os meios efetivamente adotados para implementá-los. As linhas empresariais de atuação, aliadas à correção monetária, de um lado impedem a descapitalização progressiva do BNH, evitam um sistema de favoritismo de âmbito nacional e reduzem os riscos de corrupção, mas também não permitem que os mutuários de poucos recursos possam beneficiar-se do sistema. Além desses aspectos, ao fazer do sistema financeiro a pedra angular da política habitacional, o modelo BNH criou grupo de pressão

fortíssimo, representado pelos construtores, bancos, financeiras, associações de poupança e crédito imobiliário, que dificilmente embarcariam numa política que lhes contrariasse os interesses.

A lentidão das respostas do BNH a mudanças conjunturais – sobretudo às que requerem alterações na sistemática financeira – talvez encontre parte de sua explicação na ação dos grupos de pressão, formados pela própria política habitacional.

a) Correção monetária

A indexação das prestações como forma de evitar a descapitalização tinha sido reconhecida como necessária nos últimos anos da Fundação da Casa Popular. Esse dispositivo, contudo, somente seria implementado com o advento do BNH.

A utilização da "correção monetária" em operações imobiliárias não é inovação ou característica original do Brasil, como pode parecer à primeira vista. A reajustabilidade ou correção monetária, que permite atualizar o valor da poupança, investimento e saldos devedores dos créditos hipotecários, existe nos Sistemas de Poupança e Empréstimo da Argentina, Bolívia, Colômbia, Chile, Equador e Paraguai. No entanto, além do Brasil, somente a Colômbia, Paraguai e Chile a aplicam com regularidade.[15]

O que caracteriza o Brasil e o destaca dos países latino-americanos citados é que, entre nós, a correção monetária se aplica em maior grau e atinge amplos setores da economia, parecendo algo "natural", com o qual se deveria conviver permanentemente.

A tradução operacional da correção monetária para o Sistema Financeiro da Habitação é feita através da Unidade Padrão de Capital (UPC), uma unidade monetária de poder aquisitivo constante, cujo valor expresso em cruzeiros é atualizado monetariamente a cada trimestre civil, na mesma proporção da variação do Indica de Preços, apurado pela Fundação Getúlio Vargas. O processo é idêntico ao utilizado para calcular as chamadas Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN). Uma UPC, a moeda oficial do BNH, equivale, em valor, a uma ORTN.

[15] "Ciertos aspectos de financiamento habitacional en algunos países latinoamericanos", *in Avance,* ahorro y préstamo interamericano, Santiago, 7, 23, pp. 45-51, março de 1975. Informação retirada da p. 48.

A correção monetária tem sido alvo de debates acirrados. Há os que, colocando-se em perspectiva macroeconômica, alegam que ela alimenta o processo inflacionário. Segundo essa visão, o ônus da proteção do capital canalizado para a construção civil tenderia a disseminar-se por outros setores da economia, através de elevação geral de preços. Detentores de capital ou grupos com maior poder de barganha salarial teriam posição privilegiada, pois poderiam defender-se dos efeitos inflacionários que porventura decorressem da correção.

Outros, entretanto, a defendem, argumentando ser impossível desenvolver um programa habitacional em larga escala sem evitar a deterioração das poupanças aplicadas. A insolvência da Fundação da Casa Popular, o acanhamento dos programas implementados por ela e pelos diversos institutos que possuíam carteiras habitacionais, e o clientelismo gerado, seriam, segundo essa ótica, resultantes da descapitalização crescente dos recursos habitacionais.

A opção escolhida para financiar o programa habitacional desprezou *a priori* a possibilidade de subsídio. Montou-se, para esse fim, complexo sistema financeiro que combinava a poupança compulsória, proveniente do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), com a voluntária, constituída de letras imobiliárias e das cadernetas de poupança. Como garantir o fluxo da poupança voluntária, sem remunerar o capital investido? Como subsidiar a casa através da depreciação do FGTS, se este, que para alguns funciona como um pecúlio, é para a maioria uma espécie de salário-desemprego'?

Perante situação inflacionária de controle e previsão incertos, a tendência é, antes que a desativação da correção monetária, o seu fortalecimento.

b) A centralização da política e a segmentação do mercado habitacional.

Ao contrário das soluções anteriores, onde a ação do Estado era atomizada, a cargo de numerosas instituições – caixas econômicas, institutos e Fundação da Casa Popular – o Plano Nacional de Habitação instituiu um centro decisório unificado, com normas e políticas padronizadas.

Sob o comando do BNH estabeleceu-se divisão de trabalho entre atores públicos e privados nas etapas da captação de recursos, financiamento, construção e comercialização de moradias. Quanto à captação, o arranjo prevê poupanças compulsórias, recolhidas pelo próprio Estado através do

FGTS, e as voluntárias, provenientes da colocação de letras imobiliárias e de cadernetas de poupança. Estas últimas, de responsabilidade das sociedades de crédito imobiliário, das associações de poupança e empréstimo e das caixas econômicas.

Quanto ao financiamento, há um agente específico para cada um dos segmentos do mercado definidos pelo BNH. Para o mercado popular, que inicialmente pretendia atingir as famílias com renda mensal de um a três salários mínimos, limite posteriormente ampliado para cinco, os agentes são as Companhias Habitacionais (Cohabs), que podem ser estaduais ou municipais. Os do chamado mercado econômico, encarregados, a princípio, da construção de moradias para mutuários com renda familiar entre três e seis salários mínimos, limite mais tarde estendido, têm nas cooperativas habitacionais, formadas basicamente de categorias profissionais, os interlocutores principais junto ao BNH. Essas associações não possuem fins lucrativos e formam uma espécie de condomínio, dissolvendo-se normalmente após a concretização das obras. O mercado médio compõe-se das famílias de renda mensal mínima de seis salários. E nele que atuam principalmente os agentes privados, Sociedade de Crédito Imobiliário (SCIs), Associações de Poupança e Empréstimos (APEs), além das Caixas Econômicas. Essas instituições, voltadas para a classe média, formam o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). A construção, independentemente do segmento do mercado, tem sido domínio exclusivo da iniciativa privada. Embora as Cohabs não estejam impedidas legalmente de construir por administração direta, dificilmente utilizam essa prerrogativa. A comercialização é empreendida diretamente pelos agentes promotores, que, em seguida, contratam um financiamento com o BNH. Do exposto, depreende-se um complexo quadro de relações entre o Estado e o setor privado. Ao primeiro cabe ditar as regras do jogo, estabelecendo as condições de acesso à habitação através de decisões sobre as exigências de renda familiar, prazos, juros e sistemas de amortização. Compete-lhe ainda regular o mercado, credenciando instituições para atuar como seus agentes e determinando os índices da remuneração da poupança voluntária. Além do papel regulador, o Estado atua como provedor e avalista dos recursos necessários aos empreendimentos imobiliários.

PARTE IV

BNH EM AÇÃO: AS CORREÇÕES DE ROTA DA POLÍTICA HABITACIONAL

Com a designação do BNH para gestor financeiro do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, criado através da Lei n.° 5.107 de 14 de setembro de 1966, supera-se a escassez de recursos que ameaçou a política habitacional em seus dois primeiros anos.

O FGTS, constituído por 8% dos salários pagos mensalmente, passou a ser a fonte principal de financiamento da política. Somente em 1975, seria ele superado pelos recursos provenientes das cadernetas de poupança e letras imobiliárias.[1]

Não era a carência de recursos o único problema enfrentado pelo BNH. Para o mercado médio, que utilizava recursos provenientes da poupança voluntária, a curta experiência dos primeiros dois anos já havia mostrado problemas operacionais de monta. O mecanismo das hipotecas, por meio do qual eram repassados os recursos ao empresário – o iniciador, no jargão do BNH apresentava distorções graves, ocasionando inadimplência, atrasos e dificuldades de financiamento.

Pela sistemática de hipotecas, o iniciador deveria apresentar o projeto a ser financiado, contendo detalhado estudo de viabilidade técnica e financeira junto ao BNH. Este, se satisfeitas as condições de financiamento, assinava uma "Promessa de Compra e Venda de Hipotecas", através da qual assegurava ao empresário a compra dos créditos hipotecários gerados com a venda do imóvel. Com a Promessa de Compra e Venda de Hipotecas, o iniciador levantava junto aos agentes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SCIs, APEs e Caixas Econômicas) os recursos necessários à construção. O financiador, por seu turno, refinanciava os recursos por ele concedidos ao

[1] A participação do FGTS nos recursos do Sistema Federal de Habitação vem declinando significativamente. Vez por outra, por força de conjunturas econômicas desfavoráveis que afetam a captação de poupança voluntária, a participação percentual do FGTS eleva. Em 31 de maio de 1979 era a seguinte a posição dos recursos do Sistema Federal de Habitação: poupança compulsória (FGTS): 258.742 milhões de cruzeiros; poupança voluntária: 362.951 milhões de cruzeiros.

iniciador junto ao próprio BNH. Construído o imóvel e vendidas as unidades, o iniciador liquidava seu débito junto ao financiador e este, por sua vez, junto ao BNH, que se transformava em detentor dos créditos hipotecários.

As dificuldades com essa sistemática residiam em dois pontos básicos: o valor dos imóveis e os percentuais do financiamento. O teto máximo de financiamento concedido era fixado em 80%. Ao adquirente cabia completar os 20% do valor do imóvel, com poupança própria. Imóveis que excedessem o valor de 500 salários teriam a diferença financiada, ou pelo comprador, ou pelo vendedor.

Resoluções posteriores alteraram a mecânica e os limites de financiamento: a 35/68 dividiu o Pais em quatro regiões e fixou limites percentuais de financiamento, por valor do imóvel e por localização. Com essa medida, unidades residenciais do mesmo valor passavam a ter diferentes percentuais de financiamento, dependendo da região em que estavam situadas.

A resolução 48/69 fixou em 52% a parcela financiável diretamente pelo BNH. Caberia ao iniciador ou ao mutuário complementar o financiamento. A alteração foi posteriormente revista, pelas dificuldades de comercialização encontradas, e criou-se, para saná-las, o mecanismo da segunda hipoteca, através do qual agentes do sistema, sociedades de crédito imobiliário, assumiriam, com recursos próprios, o financiamento de 28%, cabendo ao mutuário os 20% restante.

A prática do sistema continuou a revelar dificuldades. Prestações teriam de ser pagas em dois lugares, correspondendo à primeira e segunda hipoteca; o sistema financeiro não respondeu à nova sistemática e os iniciadores enfrentaram dificuldades de obter financiamento para os 28%, correspondentes à segunda hipoteca, cujo financiamento o BNH decide por fim assumir ele próprio.

Quanto às habitações populares, não ocorreram problemas desse tipo, pois as Cohabs, com recursos provenientes do FGTS, financiavam integralmente o mutuário. O mesmo se pode dizer das cooperativas habitacionais, voltadas inicialmente para uma clientela de baixa classe média. Estas últimas, embora exigissem uma poupança prévia, permitiam que ela fosse acumulada durante a construção das unidades habitacionais, através de módicas prestações mensais.

Não foi apenas quanto às modalidades de financiamento que a política habitacional enfrentou problemas. Mais graves, e de maior repercussão social, foram os referentes à aplicação dos mecanismos de compensação inflacionária.

Instituída com a lei que criou o Plano Nacional da Habitação, a correção monetária, como se viu, buscava proteger os recursos do sistema de descapitalização ocasionada pela inflação. A administração da correção provou não ser tarefa simples e exigiu adaptações e mudanças, que só muito lentamente foram adotadas, a despeito da grita generalizada.

OS PLANOS DE REAJUSTAMENTO DAS PRESTAÇÕES

A princípio, os empréstimos fornecidos pelos agentes do BNH obedeciam a dois planos: A e B. O plano A estava destinado à erradicação de favelas e às classes de baixa renda. O plano B, voltado para os demais setores da população.

O reajustamento das prestações do plano A far-se-ia com a elevação do salário mínimo, e sua vigência se daria dois meses após sua fixação em lei. O valor da nova prestação seria calculado multiplicando-se a prestação anterior pela razão entre o novo valor do maior salário mínimo vigente no país e o seu valor imediatamente anterior.

No plano B, o reajustamento da prestação seria trimestral e sua vigência se daria no primeiro dia de cada trimestre civil. O valor da nova prestação seria calculado multiplicando-se a prestação anterior pela razão entre o valor da UPC, do trimestre que se inicia, e o da UPC do trimestre anterior.

Contudo, o reajustamento dos saldos devedores dos financiamentos nos dois planos se dava trimestralmente, pela relação entre o valor da UPC do trimestre que se inicia e o seu valor do trimestre anterior. No plano B, como se seguia o mesmo processo para o reajustamento da prestação e do saldo devedor, a extinção da dívida se daria exatamente no prazo contratado. Entretanto, no plano A, sendo a fórmula de correção da prestação diferente da utilizada para o saldo devedor, a quitação da dívida poderia ou não se dar de acordo com o prazo contratado.

Em termos teóricos, esse prazo poderia encurtar-se ou alongar-se, dependendo da relação entre a elevação do salário mínimo, que iria afetar a

correção das prestações, e o reajustamento da UPC, fator determinante da atualização do saldo devedor. Somente na hipótese de os salários crescerem a taxas substancialmente mais elevadas que as da correção monetária é que se poderia abreviar o prazo de pagamento. Isso porque, fosse o salário elevado a taxas iguais ou ligeiramente superiores à da UPC, não se conseguiria compensar a diferença entre a correção trimestral do saldo devedor e a atualização anual das prestações.

Tivesse sido mantido o esquema original do plano A, o prazo de amortização provavelmente se estenderia muito além do previsto. Ressalte-se que, nos primeiros dez anos de existência do BNH, o salário mínimo teve uma queda de 30% em seu poder de compra.[2]

Ao vincular o reajuste das prestações com a elevação do salário mínimo, o BNH buscava tornar viável a compra de moradia por parte dos trabalhadores de baixa renda. Estes dificilmente poderiam arcar com o aumento das mensalidades de três em três meses, como no plano B. Entretanto, em seu afã de levar às últimas consequências uma atitude empresarial, o BNH manteve o cálculo de saldos devedores baseado na UPC, cujos índices de crescimento, embora menores que a taxa de inflação, eram maiores que os fatores de correção dos salários.[3]

Tal procedimento levava tecnicamente à possibilidade de que o resgate final da dívida se estendesse com prazo excessivamente longo, muito além do previsto no financiamento inicial. Aos olhos do mutuário parecia que a dívida era uma coisa infindável e que por mais que ele pagasse ela continuava sempre crescendo. Tornava-se necessária a contínua dilatação dos prazos de amortização. Para atenuar tal situação instituiu o BNH o Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS), [4] com o

[2] Conforme dados sobre a evolução do salário mínimo do Estado de São Paulo em: DIEESE; informe estatístico. São Paulo, janeiro de 1975.
[3] Tomando 1964 como base (1964 = 100), entre 1964 e 1973 o Índice Geral de Preços passou de 100 a 809, enquanto a ORTN (UPC) crescia para 751 e o salário mínimo para 743. Para confirmação desses dados ver, para o salário mínimo, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE); para a ORTN, baseou-se o estudo nos dados publicados na Revista *Conjuntura Econômica,* v. 33, n.° 1, janeiro de 1979, p. 128; finalmente, para o IGP as informações foram extraídas do v. 25, n.° 8, agosto de 1971, p. 117 e do v. 33, n.° 1, janeiro de 1979, p. 139, da mesma publicação.
[4] Banco Nacional da Habitação, Rio de Janeiro, Resolução do Conselho de Administração – RC n.o 251/67, *in Legislação n.°* 6 (Rio de Janeiro), [s. d.], pp. 868.

objetivo de estabelecer um limite para possíveis dilatações do prazo de resgate da dívida, conforme se pode depreender do texto abaixo.

> Com vistas a afastar dos financiados o natural receio de que estavam imbuídos em relação a uma excessiva dilatação do prazo de resgate, resolveu o Conselho de Administração do BNH, através da RC 25./67, instituir o Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS). Este garantiria aos adquirentes de habitações, financiadas pelo plano A de reajustamento, inteira amortização da dívida em prazo total nunca superior a 1,5 vezes *(sic)* daquele inicialmente contratado. (...) Para fazer jus a esse direito, deveria o financiado contribuir para o fundo, com uma importância igual ao valor de uma prestação. (...) O Fundo operaria com a entrega ao credor (Agentes do anu) em nome do devedor (Adquirente) do eventual saldo da dívida apurado no Ultimo mês do prazo máximo de prorrogação previsto.[5]

Ao admitir que se saldasse a dívida apurada no prazo máximo, ainda que através de um Fundo, o BNH estava de fato abrindo caminho para subsidiar parte da moradia, e reconhecendo, tacitamente, a inexequibilidade de aplicação de uma política estritamente empresarial para as famílias de baixa renda.

A partir de 1º de janeiro de 1970, com a alteração no plano de reajustamento das prestações, o BNH fez ainda maiores concessões aos mutuários. O plano B muda apenas de nome, passando a se denominar Plano de Correção Monetária (PCM), podendo ser usado por empresários e determinados adquirentes do chamado mercado médio. Por outro lado, o plano A é substituído pelo Plano de Equivalência Salarial (PES), que é estendido para os mutuários do mercado econômico e médio.

A principal inovação do PES, em relação ao plano A, é a fixação do número de prestações a serem pagas pelos adquirentes. O mutuário pelo PES não tem motivo para se preocupar com o saldo devedor, já que a sua dívida é dada por um número de prestações constantes, expressa em função do maior salário mínimo vigente no país. O Fundo de Compensação das Variações Salariais assume a responsabilidade pelo saldo devedor dos financiamentos contratados.

Em termos teóricos, ao final do pagamento das prestações podem ocorrer duas hipóteses:

[5] Tacla, A. & Iorio Filho, O. – *Planos de equivalência salarial e de correção monetária.* Rio, Fórum, 1971, p. 14.

a) o saldo real é credor, devendo ser pago ao FCVS pelo agente, a título de prêmio;

b) o saldo real é devedor e o agente deve se habilitar junto ao FCVS para recebimento desse saldo.

Na verdade, com a adoção do PES, o BNH assume o risco de subsidiar, uma vez terminado o prazo estipulado pelo contrato, não só parte das dívidas reais dos mutuários populares, mas também dos diversos setores da classe média,[6] visto que estes últimos têm agora condições de utilizar esse plano. Caso se configure nos próximos anos uma tendência de reajuste de prestações aquém das taxas de atualização da UPC, o BNH estará subsidiando, através do FCVS, tanto habitações populares, quanto construções destinadas às classes média e alta.

Essa possibilidade, que certamente terá impacto negativo na situação financeira do BNH, tem despertado pouca atenção, devido ao pouco tempo de implantação do Plano de Equivalência Salarial.

Tão importante quanto a problemática do reajustamento das prestações, e diretamente a ela vinculada, é a questão da amortização dos planos habitacionais. Da sistemática adotada decorrerão valores mais altos ou mais baixos para a primeira prestação, diminuindo ou ampliando decisivamente as oportunidades de aquisição da casa própria, como se explicará a seguir.

OS SISTEMAS DE AMORTIZAÇÃO DOS PLANOS HABITACIONAIS

Anteriormente, analisaram-se a correção monetária e os atuais planos de reajustamento das prestações, que são o Plano de Correção Monetária (PCM) e o Plano de Equivalência Salarial (PES). A prestação imobiliária é composta por uma parcela, que serve para amortizar a dívida, e por outra, de juros.[7] Assim, a maneira de conjugar esses dois fatores dentro da prestação é que vai caracterizar o sistema de amortização utilizado, independentemente do plano de correção que se esteja usando.

[6] Mercado Econômico e Mercado Médio.

[7] A mensalidade, além da amortização e de juros, possui uma taxa de administração do agente promotor e uma parcela de seguros, que cobre danos ao imóvel, inadimplência e liquidação de débito pela morte do mutuário.

O sistema de amortização, utilizado até 1972, era o Sistema de Amortização de Prestação Constante (SAPC), pela Tabela Price. Nesse sistema uma parte das prestações destina-se a amortizar a divida e a outra a remunerar o capital empregado. Os juros incidem sobre saldos devedores cada vez menores e, por isso, declinam no decurso de tempo. As quotas de amortização, ao contrário, crescem após cada pagamento.

A Figura 1 exemplifica o que se acabou de descrever; pode-se notar que, além de as prestações permanecerem constantes, nos financiamentos a médio e longo prazo, as iniciais destinam-se quase exclusivamente ao pagamento de juros, e apenas uma ínfima parte é reservada à amortização da divida. Com o passar do tempo, as posições vão se modificando, até que, nas últimas prestações, as cotas de juros tomam-se inexpressivas.

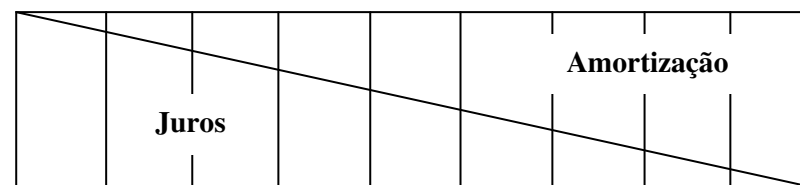



Figura 1. Sistema de Amortização de Prestação Constante (SAPC)

O novo sistema adotado em 1972, Sistema de Amortização Constante (SAC), começa amortizando uma parcela mais substancial da divida, o que se torna importante, uma vez que a correção monetária passa a incidir em saldos devedores menos expressivos. Por ser mais rápida a depreciação do saldo devedor, os juros pagos pelos mutuários são menores nesse sistema do que no da Tabela Price. Outra vantagem é que no SAC, pelo fato de as prestações serem decrescentes, por ocasião do seu reajustamento, a incidência se faz em valores progressivamente mais baixos, conforme Figura 2.

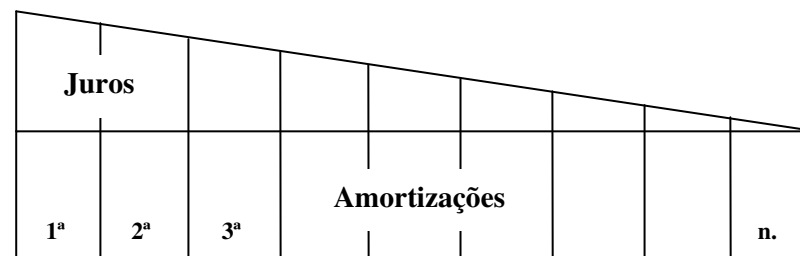



Figura 2. Sistema de Amortização Constante (SAC)

Esse sistema apresenta o inconveniente de, em termos relativos, apresentar inicialmente uma prestação maior. Assim, em igualdade de condições quanto à taxa de juros e ao prazo de resgate, a prestação mensal no SAC é de valor bastante superior à da Tabela Price.[8]

Pelo Sistema Price a dívida é amortizada vagarosamente, uma vez que a parcela que abate o saldo devedor, no início do prazo de amortização, representa, em média, de 20% a 30% da prestação total, enquanto os juros vão de 70% a 80%. Conclusão: pagam-se mais juros que amortização, com maior probabilidade de um débito residual ao término do prazo contratado, que seria contabilizado a débito do FCVS.

[8] Ver um exemplo prático no qual se calcula pelos dois sistemas o valor inicial das prestações, tendo por base o Plano de Equivalência Salarial.
Seja um financiamento de Cr$ 58.515,00 em outubro de 1979 a uma taxa de 1% a.a. com um prazo de amortização de 25 anos.

a) *Plano de Equivalência Salarial/Tabela Price (PES/TP)*
P = Do x ITP x CES, onde:
P = prestação inicial;
Do = Valor da Tabela Price;
CES = Coeficiente de Equiparação Salarial;
P = 58.515,00 x 0,00376872 x 1,11 = 244,78;

b) *Plano de Equivalência Salarial/SAC*
$A = \frac{\text{Do x CES}}{n}$, $J = \text{Do.CES.}\frac{i}{12}$, onde:
A= amortização;
n = prazo;
CES = Coeficiente de Equiparação Salarial;
J = Juros
$\frac{i}{12}$ = taxa mensal;
$A = \frac{58.515,00 \text{ x } 1,11 = 216,51}{300}$;
$J = 58.515,00 \text{ x } 1,11 \text{ x } 0,0008333 = 54,12$
$P_1 = A + J = 216,51 + 54,12 = 270,63$;
$P_2 = P_1 - (A \text{ x } \frac{1}{12})$;
$P_{12} = P_{11} - (A \text{ x } \frac{1}{12})$;
$r = A \text{ x } \frac{1}{12} = 216,51 \text{ x } 0,0008333 = 0,18$;
r = razão de recorrência;
$P_2 = P_1 - (A \text{ x } \frac{i}{12}) - 270,63 - 0,18 = 270,45$;
$P_{12} = P_{11} - (A \text{ x } \frac{i}{12}) - 268,83 - 0,18 = 268,65$;

Ressalte-se que nos exemplos em questão não foram computadas as taxas e seguros que são acrescidos compulsoriamente à prestação.

Em 1974, prevendo ocorrências a médio prazo de situação como a descrita, o BNH proibiu seus agentes financeiros de operarem com esse sistema, alegando ser ele incompatível com a correção monetária.

Argumentou-se, ainda, quando da implantação do Sistema de Amortização Constante, ter sido dado mais um passo em favor das classes de menor renda, pois, através desse sistema, as prestações decresceriam mensalmente. Pelo SAC, de acordo com o plano contratado, a amortização é fixa em UPC ou salário mínimo, e, assim sendo, estará crescendo trimestralmente ou anualmente. As prestações regridem, de fato, mas a uma taxa irrisória de 0,4% a.m.[9]

O principal motivo da imposição do SAC parece não ter sido atenuar as dívidas das classes menos favorecidas, mas, sim, evitar uma descapitalização crescente do FCVS, instituído anteriormente pelo BNH para equilibrar as operações ativas e passivas de seus agentes financeiros.

Ao alterar a mecânica de Reajustamento de Prestações com o Plano de Equivalência Salarial, o BNH, na verdade, realizou uma concessão a sua política de racionalidade empresarial. Posteriormente, com a implantação do Sistema de Amortização Constante, procurou compensar ou minimizar esse "recuo". Entretanto, pelo Sistema de Amortização Constante, as prestações iniciais, como demonstramos, são mais altas que se calculadas através da Tabela Price, penalizando os compradores de menor condição socioeconômica. Para sanar o novo problema, o BNH resolveu, para o chamado mercado popular, dilatar o prazo dos financiamentos e reduzir as taxas de juros, como forma de suavizar os encargos habitacionais dos mutuários de baixa renda.[10]

Em 1979, através da RD n.° 15, o BNH toma outra medida destinada a suavizar o impacto do financiamento imobiliário. Trata-se do Sistema de Amortização com Prestações em Progressão Aritmética, que veio a se tornar conhecido como Sistema de Amortização Mista (SAM), por se originar da combinação dos modelos anteriores, Tabela Price e SAC. A

[9] Pelo exemplo anterior pode-se constatar que, mesmo após 12 meses, a prestação calculada pelo Sistema de Amortização Constante (Cr$ 268,65) é superior à da Tabela Price (C$ 244,78).
[10] O prazo de financiamento passou de 20 para 25 anos, e os juros, que oscilaram entre 4% a 6% a.a., foram reduzidos para 1% a 3% a.a. Banco Nacional da Habitação, Rio de Janeiro, mi; avaliação e perspectivas. Rio, 1974, 117 pp.

prestação inicial, por esse novo sistema, é geralmente maior que a da tabela Price e menor que a do SAC.[11]

[11] Utilizando o mesmo exercício anterior poder-se-á explicitar melhor esse fato.

Plano de Equivalência Salarial/SAM

$Po = Do \frac{(1-qi)}{n_{ni}} + q \times (\frac{1}{n} + i)$, onde

Po = prestação em cruzeiros, na data do contrato do financiamento;

Do = valor, em cruzeiros, do financiamento concedido;

n = prazo de amortização;

i = taxa unitária de juros;

a_{ni} = valor atual de uma renda unitária e constante, a taxa *i* e prazo *n*;

q = coeficiente que define o Sistema de Amortização.

Segundo a RC nº 16/79, o coeficiente (q) é definido da seguinte forma:

a) Para valores unitários de financiamento iguais ou inferiores a 500 UPC;
q = 0

b) Para valores unitários de financiamento superiores a 500 UPC, até 3.500 UPC;
q = 0,5

c) À opção do mutuário, para quaisquer dos valores unitários de financiamento citados:
q = 1,0

A prestação considerada será multiplicada pelo Coeficiente de Equiparação Salarial (CES) em vigor na data da assinatura do contrato de financiamento.

Para cada valor de q encontrar-se-á uma situação distinta. No financiamento de habitações populares (empréstimos inferiores a 500 UPC), onde é nulo o coeficiente (q), tem-se uma volta à Tabela Price, uma vez que:

$Po = Do \frac{(1)}{a_{ni}} = 58.515{,}00 \times 0{,}00376872 = 220{,}52$;

Donde $P_1 = 220{,}52 \times CES = 220{,}52 \times 1{,}11 = 244{,}78$. Não há aqui, evidentemente, razão de recorrência, pois se q é nulo e sendo $Ro = q \cdot \frac{i \cdot Do}{n}$, ... Ro = 0.

Para empréstimos superiores a 500 UPC que atingem parte das casas construídas pelas cooperativas e as financiadas pelos agentes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, o coeficiente que assume o valor é 0,5.

Embora em um financiamento igual ao do exercício anterior não se aplique o coeficiente intermediário, a título didático é interessante mostrar que valor assumiria a prestação inicial pelo Sistema de Amortização Mista.

Senão vejamos:

$$Po = \frac{(1-qi)}{a_{ni}} + q \times \left(\frac{1}{n} + i\right):$$

Po = 58.515,00 0,0018843 + 0,0020833

Po = 58.515,00 0,0039676

Po= 232,16

Donde

$P_1 = 232{,}16 \times CES = 232{,}16 \times 1{,}11 = 257{,}70$. *(continua na próxima página)*

Pode-se verificar que a prestação inicial pelo SAM (Cr$ 257,70) é uma média aritmética entre a calculada pelo Sistema Price (Cr$ 244,78) e o SAC (Cr$ 270,63).

A nova sistemática beneficiou primordialmente os mutuários de casas populares e de cooperativas,[12] pois para estes (conforme se demonstrou na nota 11), o SAM representa, na prática, a volta da Tabela Price em "nova embalagem". Entretanto, os demais mutuários, ainda que em menor grau, foram também contempla, dos com a adoção de uma mecânica de amortização mais suave que a do SAC. A possibilidade de opção por este último sistema, é apenas técnica, pois nenhum mutuário teria, como se viu anteriormente, interesse em optar pelo SAC.

Pela análise realizada, não se pode negar que com o passar do tempo o BNH tenha procurado, sem abandonar sua postura de racionalidade empresarial, adaptar mecanismos que tornassem mais amena a situação dos mutuários, em geral, e dos adquirentes do mercado popular, em particular. A transformação do plano A em Plano de Equivalência Salarial, a criação e aperfeiçoamento do Fundo de Compensação das Variações Salariais, a utilização do Sistema de Amortização Constante, com juros rebaixados e período de financiamento dilatado, e, por último, a adoção do Sistema de Amortização Mista são iniciativas que revelam essa tendência.

O BNH COMO BANCO DE SEGUNDA LINHA

Por mais importantes que tenham sido as alterações levadas. a efeito, tanto na mecânica de reajuste das prestações, quanto no sistema de amortização, a mudança de maior significado para a política habitacional foi a transformação do BNH em banco de segunda linha.

A experiência dos primeiros anos tinha deixado o BNH exposto a críticas e a represálias dos adquirentes de casa própria. Se as primeiras não alcançavam ressonância política, e não chegavam a constituir ameaça às

Para as três possibilidades de valor de q esta é a unidade onde realmente se tem um Sistema de Amortização Mista, pois se o coeficiente é nulo, como se viu, voltou-se à Tabela Price e se q = 1 (opcional a qualquer mutuário), depara-se com o SAC, como se pode notar:

$$Po = Do \times \left(\frac{1}{n} + 1\right)$$

Donde

Po = 58.515,00 x 0,0041663 = 243,80

$P_1 = 243{,}80 \times CES = 243{,}80 \times 1{,}11 = 270{,}63$

[12] Em novembro de 1979, através da RD/BNH n.° 23/79, o limite para uso da Tabela Price nos empréstimos habitacionais aumentou de 500 para 2.000 UPC. Com isso, a maioria dos mutuários de cooperativas foi também beneficiada pela medida.

diretrizes adotadas, o mesmo não ocorreria com a represália dos adquirentes. Por ser banco, isto é, por ter necessidades de remunerar o capital investido, era o BNH vulnerável à saída encontrada pelos mutuários – abandono do imóvel, atraso de pagamentos e desistências. Onde o *voice* falhara, pelas características autoritárias do regime, o *exit* mostrava ser a resposta eficiente.[13] A transformação do BNH em banco de segunda linha significou precisamente isto: a tentativa de transferir o ônus externo da política.

Passando a atuar como banco de segunda linha, isto é, com agentes que repassam os créditos por ele concedidos e se responsabilizam pelas operações realizadas, o BNH teria de transferir um elevado número de créditos, referentes a mutuários de baixa renda, que estavam até então sob sua responsabilidade direta.

Esses créditos poderiam ter sido transferidos para as Cohabs. Entretanto, por não terem elas logrado desempenho convincente até a época (1971), o banco resolveu utilizar outra tática. Partindo do suposto de maior dinamismo dos agentes privados do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), que atuam basicamente nas camadas médias, o BNH decidiu repassar, no Rio de Janeiro, aqueles créditos para essas instituições. Além dessa razão, a transferência para os agentes privados poderia servir de teste para a possibilidade de atuação empresarial junto às camadas de baixa renda.

Os créditos foram, segundo versão corrente, "empurrados" para os agentes privados, embora lhes tivesse sido assegurada, através da RD 61/71, uma garantia de 100% sobre eventuais prejuízos. Nem assim se tornaram um "bom negócio" para as entidades privadas da SBPE. Um relatório[14] que essas instituições do Rio enviaram à Superintendência de Agentes

[13] *Exit e voice* estão sendo empregados no sentido proposto por Hirscharrm (Hirschamn, A. O. – *Exit, voice and loyalty.* Cambridge, Harvard University Press, 1970, 162 pp.). Segundo essa conceituação, *exit,* ou seja, a saída, marcaria o comportamento econômico, enquanto *voice,* ou seja, a *voz* ou o *grito, marcaria* o comportamento político. Diante de uma elevação de preço de um produto X, é de esperar que o consumidor procure, em lugar dele, um substituto. O cidadão, ao contrário, diante de medida política que contrarie seus interesses, tenderia ao protesto. O pensamento de Hirschmann sobre o assunto é bem mais complexo e sofisticado.

[14] Relatório datado de 12 de maio de 1975, de 12 páginas, endereçado ao Dr. Antônio Luís C. Fonseca, Gerente da Superintendência de Agentes Financeiros, pelas seguintes entidades do SBPE do Rio de Janeiro: Verba S/A Crédito Imobiliário, Morada – Associação de Poupança e Empréstimo, Solar-Associação de Poupança e Empréstimo, APEX – Associação de Poupança e Empréstimo.

Financeiros do BNH dava conta das dificuldades encontradas, passados quase três anos da medida. Frustraram-se as tentativas de cobrança, mesmo as que utilizavam computadores. Conforme o relatório, haviam-se esgotado, quanto aos 18.710 créditos, todas as possibilidades de renegociação, restando apenas o caminho da execução judicial.

> Todas essas atividades representam formas de regularização de crédito e as signatárias consideram que as que puderam efetuar já foram realizadas, restando a última forma de regularização da qual só se lança mão quando todas as demais tentativas resultam infrutíferas. (...) Estima-se, assim, que o número de execuções atinja a casa dos 8 mil.[15]

Indo contra o diagnóstico corrente, que fazia dos processos de seleção e escolha dos mutuários as causas diretas do abandono e inadimplência, os empresários a quem o BNH transferiu os créditos imobiliários para gestão e cobrança apontavam categoricamente para as limitações do modelo empresarial que se pretendia impor para o mercado de baixa renda. Era a renda, concentrada e mal distribuída, e não as conhecidas fichas socioeconômicas, o fator decisivo para a insolvência do segmento habitacional de mutuários de baixo poder aquisitivo.

[15] *Id.* Note-se que, apesar de todos os esforços das entidades em questão, até aquela época aproximadamente 420/0 dos mutuários deveriam ser executados, pois não tinham condições de saldar ou renegociar suas dívidas. Posteriormente as entidades signatárias do relatório se mostram preocupadas com os prazos de validade das garantias fornecidas pelo BNH para cobrir seus prejuízos já que... "a apuração da eventual perda liquida definitiva a ser coberta pelo seguro e pelo BNH só se verifica após a retomada do imóvel, sua recuperação física e recomercialização". Continuando na mesma linha de raciocínio afirmavam que "a (mica maneira de cumprir os prazos é executar em massa e revender em massa. A revenda em massa trará (...) o aviltamento dos preços, prejudicando o mercado e aumentando substancialmente as perdas a serem cobertas pelo BNH e pelas seguradoras. A execução em massa, além das repercussões que se vêm observando na imprensa, traz um outro grande inconveniente. (...) Por uma pesquisa realizada junto a profissionais que praticam no foro com as execuções judiciais e, junto aos advogados das signatárias, chegou-se à conclusão de que o custo aproximado de cada execução (...) perfaz um total de Cr$ 10.437,00."
Depois de tecer considerações sobre outros aspectos de custos, que deveriam ser cobertos pelo BNH e seguradoras, as entidades mostravam-se preocupadas com o problema das despesas para fazer frente às execuções e as suas obrigações com o BNH.

A isso se somava a carência de infraestrutura exigida para e funcionamento dos conjuntos, conforme se pode depreender do relatório.[16]

> (...) O problema habitacional para essa faixa de renda da população não pode ser simplesmente inserido no bojo de atividades das entidades do SBPE sem o forte e conveniente subsidio governamental, não apenas financeiro, que é indispensável, mas subsídio inclusive sobre o aspecto de apoio logístico, desencadeado através de mecanismo que só o governo tem condições de movimentar. Os problemas de infraestrutura, no plano físico, e os problemas de educação, de policiamento, de mobilidade populacional, de *perda* de *renda,* no plano humano, *não podem ser resolvidos apenas com soluções financeiras,* de diferenciais de juros, altos ou baixos.[17] (Grifo nosso.)

Do ângulo político, a passagem para banco de segunda linha não trouxe os efeitos almejados. O BNH continuou a ser o alvo principal da artilharia contra a política habitacional. Nem era de esperar que a mera mudança para a retaguarda tivesse a virtude de camuflar os pontos débeis da política. Era a lógica empresarial, aplicada indistintamente, que – no

[16] Para a solução do problema concreto daqueles agentes, o relatório (citado na nota 14) sugeria as seguintes medidas:

a. Utilização de determinados conjuntos para as Cohabs;
b. Utilização de outros para Cooperativas;
c. Dilatação do prazo de garantia (...);
d. Examinar a conveniência de obras de recuperação; e,
e. Redução drástica de juros, para não fazer crescer artificialmente os saldos devedores atuais, *já bastante distanciados da realidade, com relação às unidades recompradas, adjudicadas ou recebidas em doação. Sugere-se até, a não fluência de juros, com correspondente eliminação do retorno ao BNH, quanto a tais imóveis.* Os saldos permaneceriam graficamente, em UPC, *iniciando-se, desde logo e aos poucos, a realização de um prejuízo que será inevitável daqui a 24 ou 36 meses* (grifo nosso);
f. Utilização da locação, de preferência à revenda, desde que não necessite ser observado prazo de garantia.

As sugestões acima apresentadas são bastante sintomáticas. Transferir esses conjuntos para as Cohabs e cooperativas, diminuir ou terminar com juros, congelar os saldos devedores e, inclusive, assumir um prejuízo inevitável, tudo isso, em outras palavras, quer dizer que as entidades privadas do SBPE partem do princípio – depois de suas experiências de dois anos e sete meses – de que na época era impraticável uma atuação a nível empresarial com as classes de baixa renda de um a três salários.

[17] Relatório citado na nota 14.

dizer dos empresários da habitação – precisava ser substituída por um modelo de subsídio, para que se pudessem alcançar resultados mais promissores junto aos estratos de menor poder aquisitivo.

O novo *status* de banco de segunda linha significaria, por outro lado, a consolidação do arranjo entre o setor público e o privado que se delineara na própria concepção do BNH. A este caberia o papel de um fundo catalisador dos recursos habitacionais, ao mesmo tempo que lhe competiria um papel normativo, ditar as regras do jogo. Esse arranjo, se impedia o crescimento desmesurado do órgão, não era garantia de que os objetivos sociais seriam mais efetivamente perseguidos. Os incentivos para levar os agentes privados do sistema habitacional a uma atuação mais incisiva no campo social não comportava, como não comporta ainda, a solução dos truques financeiros, pois, na expressão desses próprios agentes, "os problemas de infraestrutura, no plano físico, e os problemas de educação, de *policiamento,* de mobilidade populacional, de perda de renda, no plano humano, não podem ser resolvidos apenas com soluções financeiras, de diferenciais de juros, altos ou baixos".[18]

BNH: Um banco de planejamento urbano?[19]

A crise por que passou a política habitacional nos primeiros anos deixou a descoberto os pontos de vazamento do sistema. A par das mudanças operacionais já descritas, são dados os primeiros passos que levarão o BNH na direção de uma política de desenvolvimento urbano. A lei que o criara previa atuação também nas áreas de saneamento: o sistema era de habitação e saneamento.

A expansão das atividades do BNH não se deu, todavia, como mero resultado do cumprimento de dispositivo legal. A experiência dos primeiros anos tinha mostrado que não bastava apenas construir casas: era preciso dotá-las de infraestrutura adequada. Os conjuntos habitacionais eram alvo de críticas precisamente por lhes faltarem esses requisitos.

O abandono, a inadimplência e os atrasos se multiplicaram tanto em resposta à correção monetária, como em protesto contra a inexistência de

[18] Relatório citado na nota 14.

[19] Para as exposições desta parte, pelas quais se responsabilizam, os autores contaram com sugestões e discussões de António Octávio Cintra.

condições mínimas de infraestrutura. Não foram poucos os conjuntos operários que cedo começaram a apresentar sinais de rápida deterioração das casas e do ambiente.

Antes de tomar as primeiras medidas que o levariam a entrar mais decididamente na política de desenvolvimento urbano, havia já o BNH ultrapassado os limites estritos do território da política habitacional. Em 1967 tinha sido criado o Programa de Financiamento de Material de Construção (Fimaco), com o qual se pretendia superar os pontos de estrangulamento gerados pela oferta insuficiente de materiais de construção. O Fimaco compreendia os seguintes subprogramas:

a) Recon – financiamento e refinanciamento do consumidor de materiais de construção;

b) Regir – financiamento e refinanciamento do capital de giro de produtos de materiais de construção

c) Reinvest – financiamento ou refinanciamento do ativo fixo das empresas produtoras, transportadoras e distribuidoras de material de construção;

d) Repat – financiamento ou refinanciamento de projetos de assistência técnica, objetivando a ampliação, racionalização das empresas.[20]

Concebido para eliminar os entraves da política, representados pelo déficit de materiais de construção, o Fimaco termina por se converter, na prática, em benesse de construção civil. Com os recursos dos 8% do Fundo de Garantia, reduzem-se ao mínimo os riscos e incertezas que poderiam afetar as operações no setor, tomando-o, sob esse aspecto, mais atraente e rentável.

Em 1968 é instituído o primeiro programa na área de saneamento, o Finansa – Programa de Financiamento para o Saneamento – abrangendo os seguintes subprogramas:

a) Ficon – financiamento suplementar para controle da poluição hídrica;

[20] Banco Nacional da Habitação, Rio de Janeiro. *BNH;* solução brasileira de problemas brasileiros. Rio, [s/d]. 30 pp.

b) Fidren – financiamento para implantação ou melhoria de sistemas de drenagem que visem ao controle de inundações em núcleos urbanos;

c) Fisag – financiamento suplementar para abastecimento de água;

d) Refinag – financiamento ou refinanciamento para implantação, ampliação ou melhoria dos sistemas de abastecimento de água;

e) Refinesg – financiamento ou refinanciamento para implantação ou melhoria de sistemas de esgotos que visem ao controle da poluição hídrica.[21]

Esses programas foram justificados, não porque desejasse (o BNH) ampliar suas atividades ou porque julgasse que pouco serviria estar financiando a construção de casas sem que os Estados tivessem recursos para dotá-las de instalação de água e saneamento adequados. Além disso, é preciso não perder de vista que o BNH tem necessidade de fazer girar o seu dinheiro, o que pode levá-lo, ansiosamente, a procurar novos programas. O Finansa será o embrião do Plano Nacional de Saneamento (Planasa) criado em 1970.

A expansão das atividades "urbanas" do BNH recebeu, por outra parte, impulso expressivo a partir de 1971. Em 1972 é criado o projeto CURA – Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada – que se propõe racionalizar o uso do solo urbano, melhorar as condições de serviços de infraestrutura das cidades e corrigir as distorções causadas pela especulação imobiliária.

São metas que deveriam ser atingidas através da realização de numerosas medidas visando a:

a) eliminar a capacidade ociosa dos investimentos urbanos;

b) racionalizar investimentos de infraestrutura;

c) promover o adensamento da população urbana;

d) integrar a execução de obras urbanas.

Através de medidas fiscais, de planejamento e programa de obras o projeto buscava reduzir os custos dos serviços urbanos, onerados por falhas

[21] Banco Nacional da Habitação, Rio de Janeiro, *op. cit.* p. 81.

criadas na malha das cidades pelos terrenos desocupados, à espera de valorização imobiliária.

Para tanto, sua mecânica exigiria a ordenação das diversas áreas a que, sucessivamente, o programa se aplicaria, num mesmo município, dando-lhe caráter plurianual. Nas áreas beneficiadas, os lotes vagos seriam taxados progressivamente, de tal forma que o imposto territorial fosse elevado, a partir do primeiro ano após o término das obras até o quinto ano, gradativamente, até atingir 1% do valor de mercado do imóvel.

Essa condição assenta no difícil pressuposto de maquinaria administrativa local eficiente, que proceda com regularidade, em pequenos intervalos, à reavaliação dos imóveis. A experiência tem mostrado, entretanto, que o imposto sobre propriedade imobiliária é dos mais ineficientes, precisamente pela não fácil efetivação da atualização, que exige máquina administrativa complexa, e leva, não raro, pela própria natureza da avaliação, a injustiças.

Do que se pode prever, os exemplos iniciais da aplicação do projeto sugerem fortemente que: a) poucas municipalidades terão condições de embarcar em programas CURA plurianuais, como se supôs na "lógica" da política, pois o retorno dos investimentos via tributação é duvidoso; b) os efeitos antiespeculativos são também incertos, pois a recente valorização de terrenos nas grandes cidades brasileiras – que seria, com grande probabilidade, muito acrescida nas áreas privilegiadas com o CURA – pode tornar bom negócio a retenção de lotes para fins especulativos: o provável aumento do imposto territorial, mesmo com atualização cadastral e avaliação eficientes, seria ônus insignificante para o especulador, diante do valor adquirido pelos lotes.

Além disso, o projeto tem servido, também, a outros propósitos. Atraídas pela possibilidade de contarem com recursos para obras, muitas prefeituras se veem levadas pelo BNH a aderir ao Plano Nacional de Saneamento (Planasa) como condição para ingressarem no projeto CURA. Esse requisito, aliado às pesadas condições de financiamento que envolvem correção monetária, tornam o CURA nem sempre vantajoso, especialmente para os pequenos municípios, que não dispõem de base industrial de arrecadação.

Diferentemente de sua antecessora – a Fundação da Casa Popular, que, embora amparada por lei, nunca se aventurou em atividades urbanas correlatas à construção de moradias – o BNH não só ocupou como ampliou um espaço que se encontrava vazio, do ponto de vista institucional. Porém, ao expandir seu território para setores, como abastecimento d'água e infraestrutura sanitária, o BNH exportou também a filosofia empresarial, que é a tônica de sua atuação no campo habitacional. Tradicionalmente, água e esgoto têm sido subsidiados pelas prefeituras municipais. Com o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), tais serviços, antes considerados "bens públicos", vêm sendo privatizados, em detrimento dos setores menos privilegiados da sociedade.

A ação urbana do BNH não ficaria, entretanto, confinada ao projeto CURA e aos serviços básicos. Outras áreas, menos tradicionais, como transportes, seriam anexadas, fazendo dele, de fato, um órgão nuclear para a política urbana. Se lhe sobram, para as novas funçÁ5es, recursos e vocação, falta-lhe, em contrapartida, perspectiva mais compreensiva dos problemas das cidades.

Embora não façam parte de seu território jurídico, as novas funções urbanas do BNH vêm gradativamente ganhando maior relevo. De 1969 a 1978, as inversões em programas nessa área crescem sete vezes, passando de 4,1% para 28,02% do total das aplicações do BNH. Paralelamente ao movimento de expansão das suas atividades urbanas, declinam as tradicionais, ligadas ao setor habitacional, conforme se pode ver na Tabela 5. Enquanto, em 1969, 93,3% das aplicações se faziam no item "habitação", em 1978 esse percentual cai drasticamente para 66,88%. As chamadas "operações complementares especiais" mostram, por outro lado, grande flutuação, tendo atingido, no período, índices bastante elevados.

Quanto ao comportamento dos subitens da atividade de "habitação", constata-se que, de 1969 a 1974, a produção e comercialização de casas decrescem continuamente, passando de 84,9% para 35,88%. Como se verá em detalhe, mais adiante, nesse período os setores populares foram os mais atingidos, pois, além dessa redução, os recursos aplicados tenderam a se concentrar na construção de moradia para o mercado médio. Em compensação, o financiamento de materiais de construção para o construtor cresceu de 8,0% em 1969 para 20,16% em 1974. A partir deste último ano, que se apresenta como um "divisor de águas", a importância relativa do

financiamento de materiais de construção declina, ficando ao redor de 11% nos anos seguintes, e o de produção e comercialização de casas se recupera vigorosamente, até alcançar, em 1978, a cifra de 50%.[22]

No item "desenvolvimento urbano", as aplicações em saneamento são as que merecem maior destaque. Entre 1969 e 1973 observa-se crescimento considerável, passando de 4,1% para 14,0%, mais do que triplicando. A partir desse ano, entretanto, a participação relativa dessa atividade iria se manter ao redor de 15% das aplicações do BNH.

Das "operações complementares especiais" pode-se dizer que estudos, pesquisas e treinamentos sempre absorveram relativamente poucos recursos, normalmente entre 0,5% a 1,5% das aplicações totais. O financiamento para o produtor de materiais de construção alcança a maior participação relativa em 1971 (9,5%), mantendo, no período, aplicações em torno de 6%.

Além da análise dos investimentos do BNH, por grupos de programas, é importante acompanhar a evolução das aplicações de Reservas Técnicas.

Segundo Almeida e Chautard, o BNH, no período 1971-1974, como forma de alcançar maior rentabilidade, diminuiu a participação dos programas habitacionais, reforçou as atividades de desenvolvimento urbano e manteve elevadas aplicações em reservas técnicas (principalmente – ORTN). Tais reservas atingiram, em 1971, 23,6% do total de aplicações do banco; em 1972, 43,6%, e, em 1973, 27,0%.[23]

Ressalte-se que, após manterem importância considerável no período citado, as aplicações em reservas técnicas tendem a decrescer. Em 1978 representaram apenas 5,68%[24] de todos os investimentos. Parte considerável do que antes de (1970-1974) era aplicado em reservas técnicas parece ter sido reorientada para as atividades fins do BNH, principalmente habitação e desenvolvimento urbano.

Os dados apresentados mostram que, apesar dos transtornos e dificuldades, nesta última década o BNH se consolidou, não só como um banco habitacional, mas também como agência pública, de vocação urbana.

[22] Nos capítulos seguintes, mostrar-se-á que, a partir de 1974, o financiamento para habitação popular é substancialmente incrementado.
[23] Ver Almeida, W. 1. M. de e Chautard, J. L., *op. cit.,* p. 118.
[24] Banco Nacional da Habitação, Rio de Janeiro. Relatório de atividades. Rio de Janeiro, 1978, 39 pp.

Distribuição das aplicações anuais do BNH, por grupos* de *programa – 1969 – 1978

	1969	*70*	*71*	*72*	*73*	*74*	*75*	*76*	*77*	*78*
1. Habitação	93,2	86,7	75,6	72,7	56,1	59,8	57,2	48,4	62,8	66,9
a. Produção e comercialização[25]	84,9	74,3	62,3	55,7,	37,4	35,9	43,0	30,9	45,6	50,0
b. Materiais de construção - consumidor	8,0	11,6	13,2	15,6	17,0	20,2	11,3	11,0	12,1	11,1
c. Complementares habitacionais[26]	0,3	0,8	0,1	1,4	1,7	3,7	2,9	6,5	5,1	5,8
2. Desenvolvimento urbano	4,1	6,7	4,8	9,4	19,7	25,2	29,7	34,0	30,2	28,0
a. Saneamento	3,3	6,7	4,8	9,4	14,0	13,2	12,9	14,2	15,8,	16,0
b. Transportes	-	-	-	-	-	6,7	2,6	7,9	4,7	3,5
c. Outros[27]	0,8	-	-	-	5,7	5,2	14,1	11,9	9,7	8,5
3. Operações complementares especiais	2,7	6,6	19,6	17,9	24,2	15,1	13,1	17,6	7,0	5,1
a. Materiais de construção - produtor	1,9	6,1	9,5	8,0	4,8	7,0	7,5	6,3	5,1	2,3
b. Operações complementares financeiras[28]	0,2	0,1	9,6	9,2	19,0	7,3	5,0	9,1	0,4	1,1
c. Estudos, pesquisas, treinamentos e assistência técnica[29]	0,6	0,4	0,5	0,7	0,4	0,8	0,5	2,2	1,5	1,7
4. Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fontes: para os anos de 1969/1973: ALMEIDA, W.J.M. de & CHAUTARD, J.L. *FGTS: uma política* de *bem estar social*. Rio, IPEA/INPES, 1976, p. 110.
Para os anos 1974 – 1978: BNH: Relatório de atividades, 1978, p.22.

[25] Companhias de habitação, cooperativas e IBPE.
[26] Lotes urbanizados, complementação de habitação, terrenos, infraestrutura de conjuntos e equipamento comunitário em conjuntos.
[27] Urbanização, equipamentos comunitários, fundos regionais de desenvolvimento urbano e polos econômicos.
[28] Operações de repasse, garantia, fiança, participação e outras, exclusive reservas técnicas (como aplicações em ORTIN). A estatística para 1973 se apresenta inflada em razão de incluir uma parcela não discriminada de aplicações diversas, junto com operações financeiras diversas.
[29] Pré-investimento em estudos, pesquisas e planos de treinamento, assistência técnica e outros.

PARTE V

A TRAJETÓRIA RECENTE DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO POPULAR

Até este ponto analisou-se o BNH de uma forma ampla: o seu surgimento, a vinculação da política habitacional com o novo regime, e a implantação e transformação de algumas de suas diretrizes básicas. Tendo como "pano de fundo" esse quadro podem-se agora abordar com maior profundidade algumas das dimensões da política de habitação popular.

Preliminarmente, é necessário fazer algumas referências ao campo de ação das Companhias Habitacionais (Cohabs), que, como se viu anteriormente, são os agentes promotores do Banco Nacional da Habitação para o "mercado popular". De início, esse mercado pretendia atingir as famílias que percebiam renda mensal de um a três salários mínimos.[1] Posteriormente, ampliou-se o limite da faixa para cinco salários.

Essas Companhias foram constituídas sob a forma de sociedades de economia mista, devendo o poder público, Estado ou Município, deter o controle acionário. Embora organizadas sob a forma de sociedades por ações, abertas, portanto, à participação privada, as Cohabs são controladas integralmente pelo setor público. O desinteresse da iniciativa privada em participar delas é, por si só, indicador da pouca atração que, até o momento, esse mercado exerce para uma atuação em moldes empresariais.

Os programas gerais das Cohabs, bem como os projetos específicos de construção, devem ser aprovados pelo BNH. Por sua vez, é de sua responsabilidade ou dos Estados e/ou Municípios a complementação da parcela do projeto que porventura não seja financiada pelo banco.

Os recursos utilizados para esses financiamentos são provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), do qual o BNH é o gestor. Atualmente, o prazo de financiamento para o mercado popular pode ser de até 25 anos, com juros relativamente baixos, de 1% a 3%,

[1] Banco Nacional da Habitação, Rio de Janeiro, BNH; solução brasileira de problemas brasileiros. Rio, [s/d]. 30 pp.

aproximadamente. Anualmente, 60 dias após o aumento do salário mínimo, há correção monetária das prestações, de acordo com índices definidos pelo governo federal.

Nos projetos Cohab, as prefeituras locais quase sempre assumem os encargos da urbanização do terreno, compreendendo o acesso rodoviário, arruamento, colocação de meio-fio, e rede de água e esgoto. Algumas vezes, o poder público local participa também com a doação do terreno e em outras ocasiões a própria Companhia o adquire a preço de mercado. O importante é que, computadas todas as despesas e as taxas de administração, o custo unitário por residência não ultrapasse a quantia de 500 UPCs.

Embora lhes seja facultado construir diretamente, as Cohabs operam, sobretudo, através do repasse de recursos do BNH para as empreiteiras e da posterior comercialização das habitações construídas entre a população de renda baixa. Assim, a construção das residências é realizada por empresas privadas vencedoras das licitações públicas, abertas para cada projeto individualmente. Cabe à Companhia, contudo, a fiscalização das obras e a liberação parcelada do financiamento, de acordo com o andamento dos trabalhos.

Os custos são totalmente transferidos para os compradores, salvo as parcelas eventualmente cobertas por instituições que não a Cohab. A margem de lucro unitário das construtoras é, geralmente, menor do que na maioria dos empreendimentos imobiliários, e os ganhos de comercialização auferidos pelas Cohabs são praticamente nulos. As Companhias se sustentam por meio da cobrança de taxas por serviços técnicos e de fiscalização.

Este capítulo se propõe analisar de maneira sucinta alguns dos aspectos mais relevantes da política de habitação popular. A trajetória das Companhias Habitacionais pode ser dividida em três etapas:

1) Implantação e expansão (1964-1969);

2) Esvaziamento e crise (1970-1974);

3) Restauração (1975-1980).

Conforme se explicitará mais adiante, a prioridade da política habitacional medida em termos de unidades financiadoras se desloca com o correr do tempo. Se, nos primeiros anos, os investimentos privilegiaram as

classes populares em período posterior, de 1970 a 1974, tais segmentos passam para o plano secundário, e somente a partir de 1975 voltam a ocupar lugar de destaque.

A FASE DE IMPLANTAÇÃO

É nesse período que entra em operação o BNH e tem lugar a montagem do Sistema Financeiro da Habitação, SFH. Chama atenção nessa fase inicial da política habitacional o número de unidades financiadas para o mercado popular. Embora sujeito aos percalços de uma instituição recém-criada, o banco teve, no tocante às populações de baixa renda, desempenho nada desprezível conforme se pode depreender da Tabela 6. O chamado "mercado popular", em se tratando de unidades financiadas, teve a primazia da política. Mais de 40% das habitações financiadas nesse período destinaram-se a ele.

Tal fato pode ser explicado em parte pela tentativa do novo regime de se legitimar junta às massas urbanas mobilizadas pelo populismo no início dos anos 60. Como se viu anteriormente, a proposta original do BNH buscava atender prioritariamente às necessidades habitacionais dos setores populares, percebidos pelos novos donos do poder como focos potenciais de conflito.

Por outra parte, a atenção concedida a essa clientela política nos primeiros anos de BNH tinha a ver também com o fato de que as autoridades da época acreditavam poder conciliar os objetivos sociais da política da habitação com o modelo empresarial que norteava a atuação do banco. À medida que ganha vulto e se alastra o fenômeno de inadimplência, as Companhias Habitacionais se tornam vulneráveis financeiramente, desfazendo-se o sonho inicial de construir moradias para famílias de menor poder aquisitivo em moldes nitidamente empresariais.

Em que pese a importância do mercado popular, o chamado mercado médio foi, entretanto, o que mais ganhou com a política. Embora o número de unidades financiadas nesse mercado durante o período tenha sido menor do que as de mercado popular, em termos de volume de investimento, o mercado médio foi o que mais se beneficiou, pois o valor médio das transações imobiliárias nessa faixa tende a ser substancialmente maior do que as que predominam entre as classes populares.

Tabela 6. Unidades residenciais financiadas pelo sistema financeiro de habitação, SFH 1964-69

Período / *Clientela*	*Unidades financiadoras*	*%*
Mercado popular*	178.227	40,7
Mercado econômico**	125.950	28,8
Mercado médio***	133.838	30,5
Total	438.015	100,0

Fonte: BNH – Departamento de Planejamento e Coordenação (Dplan) – RJ – 1981
*Conjuntos Cohabs
** Cooperativas, Hipotecas, Entidades Assistenciais
*** Sistema Brasileiro de Poupança e empréstimo (SBPE) e Material de Construção (Recon).

O PERÍODO DE DECADÊNCIA

O período 1970-1974 caracteriza-se pela perda de dinamismo das Companhias Habitacionais. Financiam-se apenas 76.746 unidades,[2] o que representa menos da metade da etapa anterior.

Nessa época, a responsabilidade das Cohabs toma-se ainda maior com a transformação do BNH de autarquia em empresa pública,[3] passando a atuar exclusivamente como banco de segunda linha, isto é, em articulação com agentes que repassam os créditos por ele concedidos e se responsabilizam pelas operações realizadas. Assim, foi transferido a seus agentes um elevado número de créditos referentes a mutuários de baixa renda, até então sob sua responsabilidade direta.

A situação financeira crítica das Cohabs e a tentativa do BNH em manter um bom desempenho empresarial provocaram uma defasagem inevitável entre a quantidade de unidades habitacionais financiadas para a classe média e os setores populares. Assim, por exemplo, no período de 1970 a 1974, foram financiadas 404.123 unidades residenciais para o mercado médio, contra 157.748 para o mercado econômico e apenas 76.746 para o mercado popular. Em outros termos, nesse período os setores médio e alto da classe média lograram obter quase cinco vezes mais unidades

[2] BNH – Departamento de Planejamento e Coordenação (Dplan) – Rio de Janeiro – 1981.
[3] Brasil. Leis, decretos, etc. Lei n. 5.762, de 14 de dezembro de 1971. Lex: *Coletânea de Legislação;* Legislação federal e marginália S. Paulo, *35:* 1.6257, outubro-dezembro de 1971.

residenciais financiadas que as classes populares (mercado popular) e duas vezes e meia mais que a baixa classe média (mercado econômico).[4]

Embora os números de unidades residenciais por tópico de clientela sejam consideráveis, na verdade a distorção da política foi ainda maior, sobretudo quando se atenta para o fato de que o custo unitário de uma moradia do chamado mercado médio é, no mínimo, quatro vezes maior que o de uma habitação popular. Soma-se a isso o fato de que a clientela do mercado popular é substancialmente maior, em termos absolutos, que as demais.

As aplicações, no mercado médio, além de permitirem juros substancialmente mais altos (10% a.a.) que os do mercado popular *(*1% a 3% a.a.), eram atraentes também por não apresentarem nessa época os altos índices de inadimplência deste último. As dificuldades de uma atuação em moldes empresariais no mercado popular favoreciam a tendência de esvaziamento das Cohabs. Para se ter ideia da situação dessas companhias, basta lembrar que, nesse período, cerca de 60% dos mutuários apresentavam atrasos em suas prestações, e aproximadamente 30% encontravam-se em situação de insolvência, com mais de três prestações atrasadas conforme dados do próprio BN11. Normalmente esses índices eram ainda mais significativos quando se tratava de Estados de maior peso econômico (Rio, São Paulo, entre outros).[5]

Na época, alguns técnicos do BNH alegavam que essa situação resultava, principalmente, de problemas técnicos como falha na seleção dos mutuários, escolha de locais impróprios, materiais de construção de baixa qualidade, defeitos técnicos nas obras, deficiência na infraestrutura de apoio e outros. Apesar da importância de todos esses elementos, os depoimentos de compradores, empresários e políticos, além de informações e documentos da época, indicam que a principal causa da inadimplência residia na débil e precária situação financeira da clientela.

Ressalte-se que, durante a década de 1960 ocorreu uma redistribuição de renda que beneficiou os estratos mais elevados e as classes médias

[4] BNH Departamento de Planejamento e Coordenação (Dplan). Rio, 1981.

[5] Banco Nacional de Habitação (BNH), Carteira de Operações de Natureza Social (cos-020), Serviço de Estatística e Informações. Rio, 1975.

urbanas, em detrimento das classes populares assalariadas, conforme mostrado em numerosos estudos.[6]

Essa redistribuição teve origem na política salarial que, acarretando a queda dos salários mínimos reais, permitiu a melhor remuneração em favor dos grupos médios emergentes, principalmente a alta classe média.[7] Dados sobre o antigo Estado da Guanabara mostram que o salário mínimo real de 1974 era 30% inferior ao de 1961.[8]

Como, nos primeiros anos de atuação do BNH, a clientela das Cohabs era formada basicamente por famílias com rendas mensais muito baixas, a deterioração do salário mínimo comprometia a capacidade de pagamento desses mutuários. Vale lembrar, por outro lado, que, em Estados importantes, como o Rio de janeiro, parte expressiva dos primeiros adquirentes de casas populares era oriunda de favelas, muitos dos quais não possuíam rendimentos fixos e constantes.

Refletindo a política salarial, elevou-se substancialmente o custo da chamada "ração essencial mínima",[9] conforme se pode ver na Tabela 7. Em

[6] Sobre o problema da concentração de renda na década de 1960, ver: Tavares, M. da C. – *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro;* ensaios sobre economia brasileira. Rio, Zahar, 6.° ed., 1977. 263 pp. Hoffmann, R. e Duarte, J. C. – "A distribuição de renda no Brasil". *in Revista de Administração de Empresas.* Rio, 12(2), pp. 4666, abril-junho de 1972. Hoffmann, R. – *Considerações sobre a evolução recente de distribuição da renda no Brasil.* Piracicaba, Escola Superior de Agricultura "LUIS de Queirós", Departamento de Ciências Sociais Aplicadas, 1973. Serra, J. – *El "milagro económico brasileiro"; irrealidad o mito?* Buenos Aires, Ed. Periferia S.R.L., 1972, 101 pp.

[7] Singer, P. I. – *O "milagre brasileiro": causas e consequências.* São Paulo, Cebrap, 1975, 47 pp. Segundo Singer o arrocho salarial para as camadas de baixa renda não impediu, mas pelo contrário ajudou a elevar o nível de remuneração dos assalariados de qualificação mais escassa, "pois na medida em que a folha de pagamento das empresas era aliviada pelo menor custo da massa de trabalhadores nãoqualificados sobrava mais recursos para pagar aos qualificados, especializados, técnicos de nível médio e superior, gerentes e administradores etc. O pagamento maior a essas categorias se impunha por outro lado, à medida que a importação de tecnologias criadas em economias mais adiantadas expande a demanda por esse tipo de força de trabalho"; *(Ibid.,* pp. 35-36).

[8] Azevedo, S. de A *política habitacional para as classes de baixa renda.* Rio, 1975, p. 66, tese (mestrado) IUPERJ.

[9] A "ração essencial mínima" foi definida pelo Decreto-lei nº 399 de 30 de abril de 1938 como a quantidade mínima mensal de alimentos que um trabalhador adulto necessita consumir para poder trabalhar normamente.

dezembro de 1970 eram necessárias 103 horas e 19 minutos de trabalho para adquiri-la; em 1974, em igual período, 157 horas e 59 minutos.

Tabela 7. Evolução das horas de trabalho para aquisição da ração essencial mínima – dec. lei 399, de 30 de abril de 1938

Ano	*Horas trabalhadas*
Dezembro de 1970	103h19m
Dezembro de 1971	113h25m
Dezembro de 1972	132h05m
Dezembro de 1973	158h42m
Dezembro de 1974*	157h59m

Fonte: DIEESE; informe estatístico. São Paulo, janeiro de 1975.
*Novembro de 1974. 170 horas – situação antes do abono de emergência.

A perda do poder de compra do salário mínimo nesse período levou as famílias de baixa renda a ampliarem o tempo dedicado ao trabalho e a incorporarem a ele outros membros do grupo familiar – mulheres e filhos menores – e, por último, a suprimirem do consumo o que não era estritamente essencial à sobrevivência. Assim, não surpreende o expediente do abandono de imóveis ou da inadimplência.

No período analisado, o motivo fundamental alegado pelo mutuário para o não pagamento foi sempre a dificuldade econômica. A imprensa da época é rica nesses relatos. Reclamava-se, principalmente, da correção monetária, vista como a grande culpada pelos males que afligiam os compradores das casas populares conforme se pode depreender do texto abaixo:

> Recife – mais de 70% dos 20 mil moradores do Jardim Brasil. um dos quatro conjuntos residenciais de Olinda, construídos pelo Banco Nacional da Habitação, o abandonaram, para fugir da correção monetária – superior a 400% em 4 anos – e da falta de esgoto, calçamento, transporte, farmácia e supermercado. Uma prestação de Cr$ 107,00 em 1970 passa este ano para Cr$ 431,00. Quando a correção monetária começou a tornar as prestações proibitivas para a grande maioria dos proprietários, o Jardim Brasil foi abandonado. (...) Muitas casas desocupadas foram então invadidas por desabrigados das regiões ribeirinhas de Olinda e Municípios próximos.[10]

[10] "Moradores abandonam em Olinda conjunto no BNH", *in do Brasil.* Rio, 8 de abril de 1974, p. 3, 1. cad. c. 3.

Era comum o abandono puro e simples das moradias ou a suspensão dos pagamentos das prestações à espera do despejo judicial. Como esses fatos ocorreram em larga escala, muitas famílias chegaram a morar alguns anos "de graça" até que as Cohabs recuperassem as casas por meio de ações legais, ou chegassem a uma negociação das dívidas com os mesmos mutuários. Essa situação, via de regra, acarretava a rápida depreciação das moradias, seja por abandono, ocupação legal ou desleixo do mutuário inadimplente, que passava a não se considerar mais proprietário do imóvel.

> Porto Alegre – D. Juliana tem 46 anos, um marido que ganha Cr$ 511,00 mensais, três filhos e uma dor na coluna que às vezes a impede de costurar à máquina. Ela pode ficar sem ter onde morar em breve: sua família é uma das 400 que vão ser executadas judicialmente porque não pagaram as prestações das casas de madeira compradas na Vila Estrutural, no Bairro Alto Petrópolis, nesta capital. Das 522 famílias que ali moram, apenas 122 continuam pagando as prestações em dia. As outras suspenderam os pagamentos de quatro anos para cá ou, simplesmente, abandonaram a Vila, porque achavam que o aumento mensal das prestações não era justificado. Cora o tempo, e sem cuidados, as casas foram mofando e até perdendo pedaços. (...)[11] (grifo nosso).

Evidentemente, o problema inicial era o aumento das prestações habitacionais acima dos reajustes salariais, que acarretava em pouco tempo a insolvência de parcela considerável dos moradores dos conjuntos populares. Apesar do regime autoritário da época, que tendia fazer vista grossa a tais reclamos, a questão não passou despercebida aos políticos de oposição de penetração popular.

> Belo Horizonte – O deputado Sérgio Ferrara (MDB) vai ocupar a Tribuna da Assembleia Legislativa, nos próximos dias, a fim de responder ao delegado do BNH, argumentando que muito mais grave do que o atraso de pagamento de prestações é o problema social existente. Muitos mutuários deixam de pagar precisamente porque seus salários não tiveram o reajuste necessário para acompanhar a

[11] "Despejo em vila atinge 400 famílias em Porto Alegre", *in Jornal do Brasil.* Rio, 28 de julho de 1974, p. 20, 1. cad. c. 1.

correção monetária do BNH. Assim são vitimas de uma política salarial e financeira implantada pelos governos.[12]

Em relação aos mutuários egressos de favelas, em piores condições econômicas que os demais, muitas vezes o desespero tinha cedido lugar ao desalento e à apatia, visto que o BNH se mostrava inflexível em sua política e insensível aos reclamos populares.

> Rio de Janeiro – Os moradores dos 3.280 apartamentos do Conjunto Habitacional D. Pedro I, no Realengo, Rio de Janeiro, costumam dizer que até depois de mortos terão que descer do céu mensalmente para pagar as prestações do BNH se quiserem saldar a divida de 25 anos, agora dobrada ou triplicada, dependendo do atraso no pagamento. Mas a maioria, por não ter condições de pagar, resolveu que o melhor é esquecer as contas e ir comendo vivendo enquanto pode e a frase de um deles resume o pensamento de muitos: "A verdade é que a gente não pode pagar porque dinheiro mal dá para comer. Eles puseram a gente aqui. Se tirar, vão ter que botar em outro lugar, porque foram eles que começaram essa história."[13]

Aliadas ao problema fundamental, de natureza econômica, outras causas concorreram para agravar o problema de inadimplência do "Mercado Popular" nesse período. Entre elas destacam-se:

a) Expectativa por parte do trabalhador de um comportamento paternalista do Estado.[14]

b) Incompreensão dos mecanismos de reajustamento das prestações e do saldo devedor, o que lhe dá a sensação de estar sendo enganado.

c) Pressão de grupo, quando grande parte dos mutuários deixa de pagar as prestações e aparentemente nada acontece. Como se mencionou anteriormente, devido ao grande número de execuções a serem efetuadas, o processo judicial nessa época era extremamente demorado.

[12] "Delegado do BNH em Minas diz que mutuário em atraso deve ser despejado mesmo", *in* Jornal do Brasil. Rio, 2 de abril de 1975, p. 12, 1 cad. c. 2 e 3.
[13] *Opinião* de 1.° de agosto de 1975.
[14] Rodrigues, L. M. – *Conflito industrial e sindicalismo no Brasil.* S. Paulo, Difel, 1966, 222 pp.

d) A má qualidade, em geral, das construções dos conjuntos habitacionais e a falta de infraestrutura (rede de água, luz e esgoto) adequadas lhes fornecem a convicção de que a habitação não vale o que está sendo exigido.

Em relação ao problema de qualidade de construção e falta de infraestrutura básica nos conjuntos das Cohabs, eram inúmeras as queixas.

> De único bem patrimonial das famílias de baixa renda, as unidades residenciais da Cohab passaram a ser mais um bem de consumo, que perece em pouco tempo, por desleixo de construção. (...) A rápida deterioração dos imóveis (...) e a falta de serviços comunitários são os temas mais frequentes das reclamações que se ouvem dos adquirentes.[15]

Entretanto, as autoridades habitacionais faziam "ouvidos de mercador". Quase sempre que interpeladas sobre o assunto negavam responsabilidades sobre as precárias condições de muitos dos conjuntos Cohabs, conforme se pode notar de diversas declarações à imprensa.

> Porto Alegre – Quanto à qualidade do material – acrescentou o presidente do BNH a responsabilidade é de quem contrata. É a Cohab, o Demhab, aqui no Sul, as cooperativas; eles contratam. O Banco Nacional da Habitação não tem organização para fiscalizar tijolo. O presidente do BNH ressalta que a entidade não tem responsabilidade alguma no caso do material utilizado nas construções.[16]
> Belo Horizonte – O presidente do Banco Nacional da Habitação, Sr. Mauricio Schulmann, declarou ontem nesta Capital que seria necessário mudar a Constituição do país, caso se quisesse atribuir ao BNH a função de avaliar a qualidade dos projetos habitacionais que financia e de fiscalizar a sua execução.[17]
> Rio de Janeiro – Uma das mais sérias denúncias feitas contra o Banco Nacional dl Habitação diz respeito à péssima qualidade cio material usado na construção de muitos conjuntos. Mas o presidente do banco, Maurício Schulmann, assume sua defesa: o BNH não tem responsabilidade quanto à qualidade das obras que financia.[18]

[15] "Construtoras atrasam entrega de casas da Cohab", *in Jornal do Brasil.* Rio, 7 de julho de 1974, p. 18 1. Cad.
[16] "BNH desmente dificuldades", *in Estado de São Paulo.* S. Paulo, 13 de julho de 1974.
[17] "BNH financia novos programas urbanos nos estados do Sul", *in Jornal do Brasil,* Rio, 30 de julho de 1975, p. 19.
[18] *Opinião* de 1.° de agosto de 1975.

As alegações do BNH, para não assumir, ou minimizar sua responsabilidade sobre a qualidade do material utilizado e condições de construção dos conjuntos populares, encobriam, na verdade, uma problemática mais complexa, que era o desempenho sofrível das Cohabs. Com moral baixo, com recursos humanos e financeiros escassos, não raro com débitos atrasados junto às construtoras privadas, as companhias eram impotentes para assegurar e exigir, junto aos contratados, o bom andamento das obras.

O REVIGORAMENTO DAS COHABS

Menos de seis anos após terem ocorrido tais eventos, a situação de crise que afligia as Cohabs foi completamente revertida. A inadimplência, com mais de três meses de atraso, reduziu-se a 12,6%[19] e quase todas as companhias começavam a apresentar um saudável desempenho econômico-financeiro, apesar de as realizações continuarem aquém das metas programadas.[20] Presenciava-se um recrudescimento das atividades das Companhias Habitacionais, tendo o presidente do BNH declarado que, em 1977, pela primeira vez na década de 1970, o número de unidades financiadas no mercado popular superou as do mercado médio.[21]

Pode-se dizer que, em comparação com as etapas analisadas anteriormente, os últimos anos foram de grande dinamismo. Financiaram-se, entre 1975-1980, 749.911 casas populares, correspondendo a 74,6% da produção do banco durante toda a sua existência, de acordo com os dados da Tabela 8.

Em vista das modificações substanciais do desempenho das Cohabs a partir de 1975, cabe indagar o que permitiu, em curto intervalo de tempo, a transformação tão drástica do mercado de habitação popular.

Na verdade, ocorreu uma conjugação de fatores que tornou possível essa mudança. O mais importante parece ter sido a tendência das Cohabs para privilegiarem as faixas mais altas do mercado popular (três a cinco

[19] Banco Nacional da Habitação, *op. cit.,* p. 81.
[20] 2 milhões de habitações no período 19731980. Ver: Banco Nacional da Habitação, Rio de Janeiro, Planhap; objetivos e normas de execução. Rio, 1973, 195 pp.
[21] Discurso pronunciado por Maurício Schulmann no "Simpósio de Barateamento da Construção Habitacional" patrocinado pelo mai, Salvador, março-abril de 1978.

salários).[22] A ampliação de seu mercado potencial para as famílias de até cinco salários, numa época em que as Cohabs apresentavam ainda, sérios problemas de inadimplência, teria sido pensada como uma saída para a crise. Por outro lado, essa estratégia parece ter sido facilitada pelo próprio comportamento do mercado imobiliário nos últimos anos.

Tabela 8.
Unidades financiadas para o mercado popular e por diferentes períodos*

Anos	*Unidades*	*%*
1964-1969	178.227	17,7
1970-1974	76.746	7,7
1975-1980	749.911	74,6
Total	1.004.884	100,0

Fonte: BNH – Departamento de Planejamento e Coordenação (Dplan). Rio, 1981.
*Conjuntos Cohabs, e residências construídas diretamente pelo BNH para população de baixa renda.

A especulação imobiliária recente, que atingiu especialmente as grandes metrópoles e cidades médias, acarretando expressivo aumento dos preços de imóveis e elevação de aluguéis, fez com que consideráveis setores da baixa classe média passassem a ter nos conjuntos Cohabs uma alternativa para a solução de seus problemas habitacionais. O fato dessas Companhias não visarem lucro, possuírem uma baixa taxa de juros e terem parte da construção subsidiada pelas prefeituras (infraestrutura e/ou terrenos) colocou suas casas em situação privilegiada no mercado imobiliário. Atualmente, é comum que casas do tipo Cohabs sejam alugadas por valor superior ao de suas prestações e que ocorra cobrança de ágios

[22] Conforme entrevistas realizadas com técnicos do BNH e diversas Cohabs (Minas Gerais, Rio Grande do Norte, Bahia, Espírito Santo) pelos autores. Dados recentes levantados pela Fundação João Pinheiro em Minas Gerais e Rio Grande do Norte (Natal), apresentadas mais adiante, confirmam essa tendência. No referente a esse assunto, ver também:
Azevedo, S. de e Silva, E. F. "Atuação empresarial no mercado de habitação popular: um estudo de caso". *Fundação IP;* análise e conjuntura, Belo Horizonte, 8 (8), pp. 2-10, agosto de 1978.
Minas Gerais. Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. A política habitacional para as classes de baixa renda: Cohab – Companhia Habitacional de Minas Gerais, *in A cidade face ao desenvolvimento.* Belo Horizonte, 1978, item 2.3, pp. 155-69.
Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte. Centro de Desenvolvimento Urbano. *A experiência de Amarante;* a implantação de um novo programa de lotes urbanizados. Belo Horizonte, 1979, 150 pp.

significativos na transferência de financiamento.[23] Assim, a figura do inadimplente praticamente desaparece, pois, caso um mutuário tenha dificuldade de arcar com os encargos de compra, pode repassar o imóvel obtendo lucro através de ágio, ou simplesmente alugá-lo por quantia superior à prestação mensal.

Desse modo, a "melhoria" de desempenho das Cohabs, em relação aos anos iniciais do BNH, pode ser explicada através de dois processos distintos, mas concomitantes. O primeiro se refere aos novos conjuntos, onde se privilegiam os postulantes na faixa salarial entre três e cinco salários mínimos; o segundo diz respeito à recompra de imóveis usados por pessoas de melhor situação financeira.[24]

Em razão disso, como se mostrará adiante em relação aos conjuntos de Natal e Belo Horizonte,[25] a tendência é a clientela da Cohab ser, cada vez mais, formada por empregados do terciário especializados (bancários, vendedores, funcionários públicos etc.) e operários qualificados.

Ressalta-se, também, a posição do governo federal nos últimos anos, que se tem pautado por conceder índices de correção monetária não só inferiores ao custo de vida, mas, inclusive, menores que a elevação do salário mínimo. Isso torna, com o passar do tempo, a casa Cohab cada vez Mais competitiva. Parece que a defasagem real ocorrida em 1973 entre aumento de

[23] Para grande parte dos conjuntos no Sul de Minas o ágio de transferência estava por volta de 15 mil cruzeiros em 1977 (Azevedo, S. de – "A situação habitacional do Sul de Minas: um diagnóstico preliminar". *Fundação .JP;* análise e conjuntura, Belo Horizonte 7 (5), pp. 1420, maio de 1977). Por outro lado, informações colhidas em Natal (janeiro de 1979) indicam que, em média, para os conjuntos Potegi Panorama, Igapó e Cidade Esperança o ágio seria de 20 mil cruzeiros; para o Jequi, seria 100 mil cruzeiros (Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte. Centro de Desenvolvimento Urbano, *op. cit.,* nota 104). Entrevistas realizadas pelos autores junto às Cohabs da Bahia e Espírito Santo indicaram que a "Compra das Chaves" oscilava entre 80 mil e 100 mil cruzeiros.

[24] Esses novos mutuários se encontram na faixa superior do mercado popular (três a cinco salários) ou mesmo acima deste limite, pois não se estabeleceram na prática mecanismos que rejeitem candidatos com renda familiar mensal acima de cinco salários mínimos. Isso pode ser observado pelos autores através de entrevistas com funcionários do BNH e de várias Companhias Habitacionais.

[25] Sobre Belo Horizonte ver também: Flávio Saliba – "Pesquisa socioeconômica", realizada nos conjuntos Cohab de Belo Horizonte, 1975, para fins de preparação de tese de doutoramento. Em relação a Natal ver; Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte. Centro de Desenvolvimento Urbano, *op. cit.,* p. 32.

custo de vida, por um lado, e correção monetária e salário mínimo, por outro, acelerou nos anos subsequentes esse processo. Naquela época, ainda que os assalariados e depositantes de caderneta de poupança tenham sido prejudicados, os compradores de casa própria foram beneficiados, pois suas prestações aumentaram menos que o custo de vida e a alta dos aluguéis.[26]

Embora de menor importância para explicar a atual situação financeira das Cohabs, não seria justo deixar de frisar a ocorrência de melhorias em muitas das "atividades técnicas". A seleção dos mutuários passou a ser mais rigorosa quanto à declaração de rendimentos. Hoje aceitam-se somente comprovantes oficiais (carteira de trabalho ou declaração de empregador), abolindo-se práticas anteriores, pelas quais, por exemplo, a vizinha ou freguesa de uma costureira poderia comprovar sua renda. Entretanto, esse mecanismo tem efeitos ambíguos, pois, se de uma parte dá às companhias maiores garantias, de outra, reforça a tendência excludente de trabalhadores de menor nível de renda e estabilidade de emprego, além de não considerar as rendas variáveis ou extraordinárias, que tendem a constituir parcela significativa da renda de famílias pobres. Do mesmo modo, houve também avanço em relação à localização de conjuntos, na qualidade das obras e na atenção a serviços de infraestrutura.

Tabela 9.
Condições de financiamento para o mercado popular a partir de 1974

Valor unitário do empréstimo (UPC) Limite superior de classe	*Condições anteriores*		*Condições atuais*	
	Taxa de juros % a.a.	Prazo (anos)	Taxa de juros % a.a.	Prazo (anos)
120	4	20	1	25
160	5	20	2	25
200	6	20	3	25

Fonte: Banco Nacional de Habitação, Rio de Janeiro. *BNH: avaliação e perspectiva.* Rio, 1974, p.61.

Entre as medidas normativas que a partir de 1974 ajudaram a inverter a curva descendente por que vinham passando as Cobabs, vale citar ainda o aumento dos prazos para a amortização das dívidas, a diminuição considerável das taxas de juros e o Decreto-lei n.° 1.358, de 12 de novembro

[26] A crítica dos índices oficiais de inflação do ano de 1973 foi realizada principalmente por técnicos do Departamento Intersindical de Estudos Estatísticos e Socioeconômicos (DIFESE).

de 1974, que premiava com incentivos financeiros os mutuários "em dia" com suas prestações. A Tabela 9 permite a comparação das condições de financiamento do Mercado Popular antes e depois de 1974.

A SITUAÇÃO ATUAL DO MERCADO DE HABITAÇÃO POPULAR

Como foi visto, as medidas políticas adotadas pelo BNH, aliadas às peculiaridades da crise habitacional dos últimos anos, tornaram o desempenho das Cohabs extremamente favorável do ponto de vista técnico (Tabela 10).

Tabela 10.
Índices e dados básicos das companhias habitacionais (Cohabs) 1973-1978

Índices e dados básicos	*Dez/1973*	*Set/1978*
Índice de desocupação	6,7%	0,3%
Nº de "conjuntos-problema"	90	5
Nº de habitações integrantes dos "conjuntos-problemas"	15.357	429
Índice de inadimplência dos mutuários	36,3%	12,6%
Fonte: Banco Nacional de Habitação, Rio de Janeiro. *Ação da área* de *programas* de *natureza social.* Rio, 1979, p.42.		

Entre 1973 e 1978 o índice de desocupação praticamente desapareceu (0,3%), o número de "conjuntos-problema"[27] reduziu-se drasticamente (de 90 para 5), e a inadimplência (atraso de mais de três prestações) caiu de 36,3% em 1973 para apenas 12,6% em 1978. Na verdade, este último índice poderia ser ainda menor se não fosse a elevada inadimplência (65%) apresentada pela Companhia do Estado do Rio de Janeiro (Cohab, RJ). Essa companhia apresenta, até certo ponto, situação ímpar entre os agentes do mercado popular, pois grande número de unidades habitacionais foi destinado, por decisão governamental, a famílias removidas compulsoriamente de favelas, e, por conseguinte, com renda média inferior à de mutuários normais.

O baixo índice de desocupação (0,3%) confirma a forte demanda por casas populares. Em vista das vantagens comparativas dessas habitações no mercado, muitos consideram sua aquisição um prêmio de loteria. Como a procura supera em muito a oferta e não pode haver um equilíbrio natural de

[27] O BNH considera "conjunto-problema" aquele em que grande número de mutuários se acham com mais de três prestações em atraso.

mercado, pois os preços de venda são controlados, surgem condições para práticas de favoritismo e tráfico de influência. Presencia-se hoje em algumas Cohabs o renascimento de um novo clientelismo, onde conhecer um alto funcionário do Sistema Financeiro de Habitação ou possuir cartão de político influente passa a ser trunfo importante para alcançar a casa própria. Assiste-se a uma verdadeira ironia da história: o BNH, que, no início de sua trajetória, fez das diretrizes técnicas seu "cavalo de batalha" para criticar a política habitacional anterior a 1964, corre o perigo de repetir em novo estilo alguns dos comportamentos que caracterizaram a Fundação da Casa Popular e os antigos Institutos de Previdência. Assim, apesar dos progressos técnicos, e de as Cohabs terem resolvido seus problemas financeiros, o "preço pago" pode ser considerado bastante alto. Além do risco de um novo surto de clientelismo,[28] os setores de menor renda do mercado popular, de um a três salários mínimos, que um dia foram a razão da própria existência dessas instituições, encontram-se cada vez mais preteridos nos programas tradicionais.

Pode-se inferir que a criação do Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (Profilurb), através da RC n.° 18/75, já refletia, por parte das autoridades habitacionais, a consciência desse dilema e da necessidade de se oferecer uma alternativa habitacional dentro do Sistema Financeiro da Habitação àquelas pessoas marginalizadas dos programas habitacionais das Cohabs.

A implantação do Profilurb tinha como meta ampliar a faixa de atendimento do Plano Nacional de Habitação Popular (Planhap), notadamente no que se refere às populações mais carentes, ou de inserção débil no mercado formal de trabalho.

Pretendia-se com essa iniciativa, fornecer condições de saneamento e infraestrutura básica, reservando ao mutuário a responsabilidade de construir sua habitação de acordo com suas disponibilidades financeiras e prioridades individuais.

Uma das ideias centrais do Programa era evitar o processo de favelamento, sem condições mínimas de saneamento, que caracteriza historicamente os rápidos processos de urbanização nas cidades médias e

[28] Embora não haja ainda dados empíricos que demonstrem o início de um novo surto de clientelismo, os autores observaram indícios desse processo, através de visitas efetuadas a novos conjuntos habitacionais de diversas Cohabs.

metrópoles brasileiras. Apesar da originalidade do Programa e da inegável importância de seus objetivos, decorridos mais de cinco anos de seu desencadeamento, os resultados quantitativos são ainda relativamente modestos diante das potencialidades. Até o final de 1980 tinham sido financiados 42.904 lotes,[29] sendo que apenas alguns projetos se encontram completamente concluídos.

Por outro lado, constata-se que o programa não tem logrado motivar de maneira marcante as Cohabs, ocorrendo, inclusive, casos em que terrenos adquiridos com finalidade de implantação de "lotes urbanizados" terminaram por se transformar em projetos de construção de casas tradicionais.[30]

Várias questões têm sido apontadas como entraves a um maior dinamismo do Profilurb. Algumas enfatizam as condições financeiras desfavoráveis frente aos projetos tradicionais, já que inicialmente o prazo de financiamento era de apenas 15 anos, fazendo com que, na prática, as prestações dos lotes se aproximassem às das casas prontas, que possuem uma carência de 25 anos. Outras dizem respeito à insegurança das Cohabs diante de um programa novo, possivelmente envolvendo aspectos administrativos mais complexos e que as colocavam novamente em face de uma população que já apresentara sérios problemas de inadimplência. Fala-se ainda da resistência do poder municipal para iniciativas identificadas como "favelas organizadas" e que, portanto, ofereciam menores dividendos políticos que programas sociais tradicionais. Além destes, poderiam ser enumerados outros constrangimentos, como o custo excessivo das obras de infraestrutura e a alta taxa de administração do Sistema Financeiro de Habitação, decorrentes de um número excessivo de "serviços sociais" ou de apoio comunitário planejado.

Apesar dos desafios que se antepõem ao Profilurb, seus objetivos iniciais, longe de perderem importância, exigem mais atenção, em vista da crescente urbanização do país e da demanda habitacional "insolvente" das faixas de menor renda. Um documento de circulação interna do BNH resume de maneira clara os objetivos e alcance do Programa, segundo os seus formuladores:

[29]Banco Nacional da Habitação, Departamento de Planejamento e Coordenação, (Dplan). Rio, 1981.
[30] Isso ocorreu, por exemplo, na cidade de Muriaé, Minas Gerais, onde uma experiência pensada inicialmente como Profilurb, evoluiu para a forma de construção de casas prontas de um cômodo.

a) o resultado final deve visar à produção de lotes que serão transferidos a famílias pobres;

b) o Profilurb é fundamentalmente um Programa de melhoria nas condições de moradia das famílias pobres;

c) o Profilurb não se destina à remoção de favelas.[31]

Apesar dessa "carta de princípios", em alguns casos o Programa tom sido usado para remoção de favelados, como, por exemplo, no conjunto Boa Vista (Espírito Santo) ou em Amaranto (Rio Grande do Norte), referentemente a uma parcela de seus moradores provenientes de uma área desapropriada, denominada "Encosta". Isso, no entanto, não invalida a observação de que o Profilurb, pelo menos em sua forma clássica, não parece ser um instrumento para remoção de favelas, que se caracterizam pela ocupação nãocontrolada de espaços urbanos estrategicamente situados em relação a transporte, emprego e equipamentos comunitários de educação, saúde e lazer. Ainda que o saneamento básico dessas áreas seja frequentemente precário, dificilmente seu moradores prefeririam mudar-se para um "lote saneado" situado na periferia, sem tais economias externas.

Embora não tenham alcançado ressonância, algumas iniciativas do Profilurb de autoconstrução em lotes urbanizados mostraram-se alentadoras[32]

Dentre essas, vale ressaltar a realizada em Amaranto, Natal. Deflagrada em 1977, consistiu numa combinação feliz do Profilurb clássico, com o então programa de Financiamento para Construção, Ampliação e Melhoria (Ficam). Com isso, aparentemente, logrou-se manter intactos os objetivos básicos do Profilurb – atingir os setores populares mais carentes, e flexibilidade no modo e tipo de construção –, evitando-se, por outro lado, as dimensões mais vulneráveis do Programa estigmatizadas sob a forma de expressões como "favela urbanizada", "venda de latrinas", e outras.[33]

[31] Banco Nacional da Habitação, Rio *de* Janeiro. *Profilurb; Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados.* Rio, [s/d]. Documento interno.
[32] Nesse sentido deve-se mencionar a implantação do Profilurb de Boa Vista em Vila Velha (1977-1978) no Espírito Santo, onde se logrou êxito parcial na coordenação institucional da autoconstrução por "mutirão".
[33] Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte. Centro de Desenvolvimento Urbano, *op. cit.*

PERSPECTIVAS DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO POPULAR

A análise realizada até aqui privilegiou características internas ligadas à concepção, planejamento, execução e suporte institucional da política de habitação popular. Entretanto, o trabalho apresentar-se-ia parcial se não tentasse explorar, ainda que impressionisticamente, a importância de condicionantes externos no desempenho dessa política.

Trata-se de refletir sobre o papel da política habitacional dentro da estratégia de desenvolvimento. Como ocorre essa inserção? Qual a sua relação com o sistema político? Diferentes conjunturas políticas influem na performance dos investimentos habitacionais para as classes de baixa renda?

Nesse sentido, uma das primeiras tentações (aliás comum a muitas avaliações recentes de políticas públicas) seria procurar a relação porventura existente entre o regime autoritário e a política de habitação popular. Haveria, por exemplo, uma associação direta entre autoritarismo e baixa prioridade para habitação popular?

Apesar de estimulante para maior reflexão sobre o tema, uma hipótese como essa apresenta inúmeros óbices metodológicos para ser testada.

Uma alternativa seria analisar as políticas habitacionais de países com diferentes sistemas políticos. Isso, no entanto, tornaria necessário controlar tantas variáveis (diferentes graus de desenvolvimento, população, importância relativa da construção civil etc.) que inviabilizaria a análise.

Outra estratégia poderia ser uma comparação de corte longitudinal entre, por exemplo, o regime liberal de 1945-1964 e o regime autoritário pós 1964. Entretanto, aqui também seria difícil a obtenção das informações adequadas. As especificidades do sistema econômico, os diferentes graus de urbanização e o papel desempenhado pelo setor público e a iniciativa privada nos dois períodos, entre outras variáveis, tornam problemático avaliar a importância dos diferentes sistemas políticos nos investimentos em habitações populares.

Por outro lado, em se tratando da trajetória recente da política de habitação popular, pode-se constatar que, em determinados períodos, ocorreram diferenças significativas no tratamento dado ao tema pelas autoridades governamentais. Caberia, então, discutir a importância de diferentes conjunturas políticas (nestes últimos 17 anos de regime autoritário) nos investimentos para construção de casas populares.

Sugere-se como hipótese que, a partir de 1964, os períodos de maiores investimentos habitacionais para as classes de baixa renda são aqueles em que o governo procura uma base mais ampla de legitimação política, através de respaldo popular.

No período inicial do BNH, o objetivo principal parece ter sido sensibilizar as classes populares e favorecer sua reconciliação com o "governo revolucionário". A carta de Sandra Cavalcanti[34], citada anteriormente, ao então marechal Castelo Branco retrata bem essa intenção.

Ressalte-se que, entre 1964 e 1969, fase de implantação e expansão das Cohabs, os investimentos não deixavam de crescer, passando de 8.610 para 51.146 unidades, respectivamente (Tabela 11).

Tabela 11. Empréstimos aprovados pela carteira de operação social – COS – do BNH, segundo o ano da construção 1964-80*

Ano	*Unidades*	*Índices*
1964	8.618	0,15
1965	14.716	0,25
1966	11.299	0,20
1967	41.333	0,72
1968	44.516	0,77
1969	57.746	1,00
1970	21.846	0,38
1971	17.951	0,31
1972	11.961	0,21
1973	17.157	0,30
1974	7.831	0,14
1975	44.584	0,77
1976	90.215	1,56
1977	97.352	1,69
1978	183.268	3,17
1979	134.609	2,33
1980	199.883	3,46

Fonte: BNH, Departamento de Planejamento e Coordenação (Dplan). Rio, 1981.
* Conjuntos Cohabs, e residências construídas diretamente pelo BNH para a população de baixa renda.
Obs.: Índice base 1969.

[34] Ver a respeito: Souza, B. G. V. de, *O BNH e a política de governo.* Belo Horizonte, 1974, pp. 157. Tese (mestrado) – UFMG. FAFICH. DCP.

Outro período de retomada de investimentos ocorre a partir de 1975, coincidindo com o início da política de "distensão", sendo financiadas 44.584 unidades habitacionais, quase sete vezes o número de casas financiadas no ano anterior.

Seria esse incremento na época uma das respostas do governo à derrota eleitoral sofrida em 1974, ou seja, uma forma de melhorar sua imagem frente às classes de baixa renda? Embora exija uma pesquisa detalhada, esta é uma indagação que não pode ser descartada *a priori.*

Por fim, vale lembrar que, atualmente, quando o presidente Figueiredo procura ampliar sua base de sustentação popular, seus correligionários no Congresso Nacional apontam como principais realizações de política social do governo duas questões vinculadas à habitação: 1) o fim da denúncia vazia; 2) prioridade para a construção de casas populares.

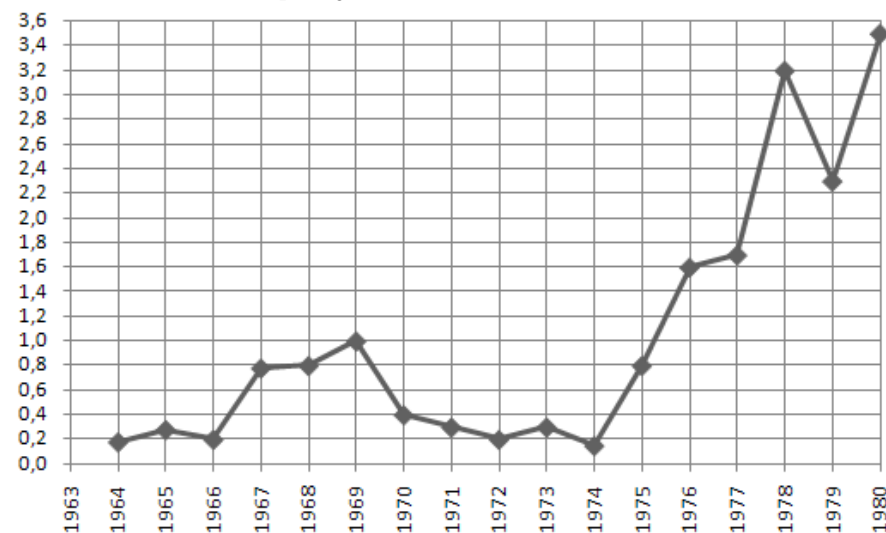
Uma possível explicação teórica da hipótese proposta – maiores investimentos em habitação popular em períodos em que o governo procura mais respaldo popular – seria o papel estratégico que, para muitas pessoas (inclusive autoridades governamentais), desempenha a propriedade habitacional. Segundo essa concepção, a compra da casa própria é demanda prioritária das classes trabalhadoras, capaz de levá-las a apoiar politicamente quem lhes permitisse o acesso a esse bem ou de, pelo menos, tornar sua oposição mais "construtiva e responsável". Vale lembrar que esse modo de encarar o tema é antigo, encontrando-se difundido entre alguns legisladores da Europa Ocidental desde o final do século passado. Ressalte-se ainda, a título de ilustração, que essa visão do problema é compartilhada pelo ex-ministro Roberto Campos, um dos primeiros mentores do sistema pós 1964.

> A solução do problema pela casa própria (...) contribui muito mais para a estabilidade social do que o imóvel de aluguel. O proprietário da casa própria pensa duas vezes antes de se meter em arruaças ou depredar propriedades alheias e torna-se um aliado da ordem.[35]

Se a relação proposta anteriormente necessita ainda, para ser comprovada, de outras evidências empíricas e de estudos mais pormenorizados, maiores são as dúvidas no referente à hipótese inversa, ou seja, uma possível associação entre o período de mais baixa mobilização e

[35] Citado em: Andrade, L. A. G. de – "Política urbana no Brasil: o paradigma, a organização e a política". *Estudos Cebrap, S.* Paulo (18), p. 117.

apelo popular por parte do Estado (1970-1974 – governo Médici) e menor prioridade para a habitação de interesse social (Gráfico 1).

Gráfico I. Índice de empréstimos aprovados pela carteira de operação social. COS do BNH – 1964-1980

Os financiamentos que em 1969 foram de 57.746 unidades habitacionais, caem bruscamente em 1970 para 21.846 casas.

Durante o período de 1970 a 1974 os recursos para habitação popular não deixam de decrescer, alcançando nesse último ano o menor financiamento da história do BNH, ou seja, apenas 7.831 casas. Vale lembrar que nem o chamado "milagre brasileiro" foi capaz de inverter a curva descendente do mercado de habitação popular.

Vimos nas seções anteriores que a insolvente situação do mercado popular em 1970 era decorrente do fracasso da atuação em moldes empresariais das Cohabs para uma clientela na faixa de um a três salários mínimos. Dessa maneira, não se pode imputar à conjuntura política o "insucesso" dessa estratégia. Entretanto, é possível que a resposta a esse problema fosse diferente, no período 1970-1974, caso houvesse um interessado em angariar na época maior respaldo popular.

A nível hipotético poder-se-ia supor que, caso os setores populares fossem importantes como elementos de legitimação política, talvez não houvesse uma diminuição tão drástica de investimento em construções populares. Pode ser também que a estratégia de privilegiar a faixa superior do mercado popular, levada a efeito a partir de 1975, tivesse sido iniciada alguns anos antes. É possível, do mesmo modo, que o Profilurb conhecesse uma trajetória mais marcante.

Uma vez feitas as considerações anteriores, cabe indagar, dentro do quadro analisado, quais seriam as perspectivas da política de habitação popular em um futuro imediato. Os dados apresentados anteriormente mostram que, nos últimos três anos, os investimentos públicos em habitação popular cresceram consideravelmente em relação ao desempenho anterior do BNH. Por outro lado, pelas diversas declarações do atual governo, há a expectativa de que essa tendência não só continue, mas até se fortaleça. O discurso dos atuais dirigentes inegavelmente procura recuperar e legitimar os objetivos de cunho social que levaram à criação do BNH. Inclusive, algumas medidas concretas, como a volta da "Tabela Price"[36] foram tomadas para ajudar os mutuários de baixa renda.

Além da reincorporação do "Sistema Price", as novas autoridades habitacionais mostraram também interesse em revitalizar o Profilurb e o Ficam (Financiamento para Construção Ampliação e Melhoria), que são programas capazes de atingir setores anais carentes do mercado popular. Entretanto, a programação fundamental da nova gestão parece que vai apoiar-se fundamentalmente nos programas tradicionais das Cohabs. Inclusive, a dinamização destes conjuntos, com a construção de 1 milhão de habitações por ano, foi acenada para os empreiteiros como uma possível compensação pela perda de dinamismo do mercado médio.[37]

[36] Por esse sistema, as prestações iniciais são substancialmente menores. Ora, como o reajustamento anual da prestação é uniforme para todos e o prazo de compra do imóvel é fixo, o sistema de amortização mais benéfico é aquele que apresenta um menor ônus inicial para o comprador. Para uma discussão detalhada sobre sistemas de amortização, ver o capítulo IV.

[37] É interessante notar que mesmo empresários da construção civil simpáticos ao programa do governo para o setor consideraram que a construção anual de 1 milhão de novas casas populares é uma meta por demais pretensiosa. Ver a respeito: "Construtores pedem apoio para o mercado de aluguéis de Lívia Ferrari", in *Gazeta Mercantil,* São Paulo, 23 de fevereiro de 1979, p. 3.1, cad. c. 2, 3 e 4.

O que significa essa estratégia em termos sociais? Deixando de lado a discussão das cifras programadas (que parecem bastante ufanistas), caso essa política se concretize, o mercado popular ganhará uma importância inusitada, se comparada com a trajetória anterior do banco. Porém, apesar desse possível avanço quantitativo, essa estratégia não contemplará de maneira significativa os setores populares de mais baixa renda.

Sabe-se que os programas tradicionais das Cohabs tendem a privilegiar os setores melhor aquinhoados do mercado popular (três a cinco salários). Por meio destes não é possível atingir uma massa considerável das famílias que ganham mensalmente entre um e três salários.

Isto significa que, a nível de políticas de habitação social, o governo continuará a dar prioridade aos setores populares vinculados diretamente ao mercado formal de trabalho, ou seja, aqueles que ganham salários mais altos, têm carteira de trabalho assinada, renda estável etc.

Quanto à grande massa de trabalhadores urbanos nãoqualificados, será destinada, através de programas tipo Profilurb e Ficam, uma porção menos generosa de seus investimentos. Apesar disso, esse montante deverá ser consideravelmente superior ao que até o momento foi gasto, uma vez que, na atualidade, a importância política dessa população passou a ser maior. Dessa forma, o Profilurb, que, até o final de 1980, tinha aproximadamente 43 mil lotes, provavelmente passe a alguns milhares nos próximos anos sem, contudo, ameaçar a performance das construções de conjuntos tradicionais.

De qualquer forma, as perspectivas de maiores alternativas habitacionais para os setores de baixa renda que se encontram no "fundo do tacho" exigem maior reflexão sobre a principal base de sustentação desses programas alternativos, ou seja, a autoconstrução. Será ela capaz de responder adequadamente às necessidades habitacionais dessas populações? Será viável uma política pública de incentivo à autoconstrução? Possui alguma vantagem em relação aos métodos tradicionais? Essas são algumas das questões que procurar-se-á abordar nesta última seção.

AUTOCONSTRUÇÃO: UMA ALTERNATIVA VIÁVEL?

Não se trata aqui de propor políticas alternativas que "resolvam" os problemas habitacionais dos pobres, pois a própria peculiaridade do

processo de produção de habitação dificulta o barateamento de preços como ocorre com outras mercadorias necessárias ao consumo.[38] Apesar disso, podem-se incentivar políticas e processos de construção que atenuem consideravelmente esses constrangimentos.

A primeira linha de política busca facilitar o acesso à terra, pagando o mínimo possível pelo solo urbano. A nível institucional das Cohabs, isso pode ser feito através da criação de estoques de terreno para utilização em programas de habitação popular, seja pela compra contínua de terra no mercado livre, seja pela desapropriação de áreas por interesse social. Pode-se também controlar a especulação da terra urbana através de mecanismos fiscais (por exemplo, tributação progressiva) ou de regulamentação rígida do uso do solo.

A segunda linha de política se refere ao processo de construção. Aqui, consiste em enfatizar a produção de habitação como elemento de uso, por parte do próprio interessado, retirando o capitalista do processo produtivo. Trata-se, na verdade, de incentivar, simplificar e facilitar uma prática habitual entre as classes de baixa renda, ou seja, a autoconstrução.

Pode-se ter uma ideia da importância da autoconstrução das grandes metrópoles e cidades médias brasileiras pelas cifras da produção de habitações clandestinas. Assim, por exemplo, na Região Metropolitana de Belo Horizonte, no ano de 1972, segundo o Plambel (órgão de planejamento metropolitano), elas correspondem a 81% do total de habitações construídas, na sua maioria, por mutirão.[39]

A autoconstrução espontânea é normalmente longa e custosa por falta de condições mínimas de apoio. Quando o poder público atua no sentido de dinamizar esse processo, fornecendo informações, financiando o lote urbanizado, vendendo materiais de construção a preços acessíveis, os resultados podem ser promissores.[40]

[38] Sobre as peculiaridades da produção da habitação ver, entre outros: Ribeiro, L. C. Q. – "Notas sobre a renda da terra urbana", *in Chão;* revista de arquitetura, Rio de Janeiro, (5), pp. 201, março-maio de 1979: Topalov, C. *Les promoteurs immobiliers;* contribution à Panalyse de La production capitaliste du logement en France. Paris, Mouton, 1974, 413 pp.
[39] Minas Gerais. Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. *A cidade face ao desenvolvimento.* Belo Horizonte, 1978, 305 pp.
[40] Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte. Centro de Desenvolvimento Urbano, *op. cit.*

Há, comumente, dois tipos de críticas à autoconstrução. Uma, de viés eminentemente conservador, diz respeito ao impacto "perverso" sobre o mercado de construção civil, que ficaria reduzido caso se incentivassem procedimentos desse tipo. Nesse caso, vale lembrar que a esmagadora maioria do público-alvo de programas desse gênero não possui recursos para demandar os serviços do mercado formal. Outra crítica, com conotações progressistas, afirma que não se deve advogar e defender a autoconstrução, pois esse processo produtivo acarreta superexploração da força de trabalho, sendo que o pequeno tempo livre dos trabalhadores para lazer e descanso se transforma em jornada de trabalho.

Este último argumento, embora parta de um diagnóstico correto, desemboca em conclusões que se podem considerar como politicamente equivocadas. É certo que a autoconstrução – tal como é realizada pelas classes populares nas periferias das grandes cidades – contribui para aumentar a taxa de exploração desses assalariados ao baratear o custo da reprodução da força de trabalho e, portanto, possibilitar aos empregadores deprimir consideravelmente seus salários.[41] Entretanto, "cabe lembrar a realidade: trata-se de incentivar, ajudando um procedimento já existente, pois essa população não faz parte do mercado formal exatamente por não dispor de recursos para pagar os custos da produção do sistema formal, isto é, pagar os custos indiretos das construtoras".[42]

Se, na maioria dos países capitalistas avançados, o problema da habitação popular tem sido equacionado através de subsídios governamentais, o mesmo não tem ocorrido com os países subdesenvolvidos, seja em função do montante de recurso exigido, seja pelas precárias condições socioeconômicas das classes populares. No caso brasileiro, mesmo que o BNH destinasse, por hipótese, a maior parte dos seus recursos para os programas tradicionais das Cohabs, uma enorme parcela da população (com renda de até três salários mínimos) provavelmente continuaria fora do mercado. Isso significa que, mesmo raciocinando com a possibilidade de um governo "reformista" e de grande

[41] Para uma análise pormenorizada do tema ver: Maricato E. – "Autoconstrução, a arquitetura possível", *in* Maricato, E., (org.) – *A produção capitalista da casa (e do cidade) no Brasil industrial.* S. Paulo, Alfa-Ômega, 1979, pp. 71-93.
[42] Azevedo, R. C. – "Habitação popular no Brasil", *in Caderno de Ciência e Tecnologia.* Rio, (6), 1979.

sensibilidade social, a autoconstrução continuaria na ordem do dia. Em suma, nos marcos de uma economia de mercado subdesenvolvida, o estímulo à autoconstrução parece ser uma resposta possível para atenuar as necessidades habitacionais de amplas camadas populares.

A partir de experiências concretas podem-se avaliar as potencialidades e vantagens desse processo de construção em relação aos programas tradicionais predominantes nas Companhias Habitacionais.

Uma das peculiaridades de um programa dessa natureza diz respeito à ideia de habitação como "processo" e não como mercadoria acabada. Isso permite que o mutuário construa inicialmente o essencial em face da sua própria definição de prioridades e da sua capacidade financeira. Em etapas posteriores, já residindo no imóvel, a casa pode ser modificada e melhorada de acordo com a própria trajetória econômica e social do morador.

A autoconstrução, quando apoiada pelo poder público, é capaz de permitir edificação de casas populares sensivelmente mais baratas que o processo tradicional, sendo que, quanto menor for o preço da terra, mais significativo será esse diferencial.[43]

Ressalte-se que para lograr maior eficiência os programas de autoconstrução devem possibilitar a participação dos interessados na idealização e construção de suas casas. Isso permitiria uma apropriação do espaço interno mais condizente com os valores e necessidades das classes de baixa renda, e, consequentemente, aumentaria os índices de satisfação com a residência.

Por fim, vale lembrar que uma política de incentivo à autoconstrução não pode ser vista como uma panaceia que resolveria os problemas habitacionais das populações mais desfavorecidas. Não se pode fazer tábula rasa da questão de equidade social envolvida na solução de autoconstrução, conforme se discutiu anteriormente. Tampouco se justificaria atitude inversa, que, em nome de princípios de justiça, rejeitasse por inteiro uma política de incentivo à autoconstrução. Tal postura tende a levar a um beco sem saída. Ignora, por um lado, que a autoconstrução é prática usual das comunidades mais pobres para resolver suas necessidades habitacionais

[43] Em Amarante a diferença entre uma casa tradicional era de aproximadamente 30%, devendo ser menor nas grandes metrópoles e maior nos pequenos e médios centros urbanos. (Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte. Centro de Desenvolvimento Urbano, *op. cit.*

mais prementes. Desconsidera, por outra parte, tanto as limitações de ordem política quanto as econômicas que afetam a viabilidade de uma solução° habitacional para as populações de baixa renda. A autoconstrução é portanto remédio limitado, cujo alcance e validade dependerá das circunstâncias que cercam tanto as comunidades quanto a política.

PARTE VI

O BALANÇO DA POLÍTICA: O BNH NA BERLINDA

O confronto entre as promessas e as realizações na política habitacional não deixa margem a dúvidas: o saldo é negativo. Isso não quer dizer que não se tenham alcançado resultados positivos, mas, ao contrário, que não tiveram eles o efeito necessário para o êxito dos objetivos a que se propunha a política.

Em 17 anos de BNH foram financiadas pouco mais de um milhão de casas populares. Tais cifras são apontadas muitas vezes como prova da superioridade da solução BNH em relação à política anterior.

Até a metade da década de 1950 as instituições de previdência social construíram mais de 100 mil unidades e possuíam 929 conjuntos residenciais com 32.936 habitações alugadas aos trabalhadores.[1] Por outro lado, a Fundação da Casa Popular, como se viu anteriormente, produziu aproximadamente 17 mil casas populares.[2] Com base nesses números pode-se supor que, no período populista, a FCP e os vários institutos não chegaram a produzir 200 mil residências.[3]

Tais cifras, apontadas muitas vezes como evidência da superioridade da solução BNH, poderiam pender a balança em favor da política habitacional pós-1964, não fossem as qualificações a que estão sujeitas para efeitos de uma comparação adequada.

O montante das habitações construídas ou financiadas, *per se,* não é evidência de que se tenha resolvido melhor o problema habitacional. O que importa não são as quantidades absolutas, mas a relação entre oferta unidades construídas e demanda. As diferenças de população, o grau de urbanização e o próprio tamanho das cidades nos dois períodos poderiam perfeitamente

[1] Mensagem para o Congresso Nacional do presidente Juscelino Kubitschek em 1956.

[2] Fundação da Casa Popular, Rio de Janeiro, *Fundamentos e Bases de um Plano de Assistência habitacional.* Rio, 1961, 60 pp.

[3] Essa estimativa não inclui os financiamentos realizados pela Caixa Econômica Federal e as diversas Caixas estaduais, pois essas instituições serviam basicamente uma clientela de classe média e alta.

contrabalançar a vantagem numérica. A inexistência de dados sobre a demanda atendida nos períodos torna, entretanto, impossível qualquer comparação.

A SITUAÇÃO DO ESTOQUE DE HABITAÇÃO POPULAR

As informações sobre a situação habitacional brasileira nos últimos anos mostram que o BNH não tem sido capaz de enfrentar à altura o desafio da casa própria. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios-PNAD (Tabela 12) indica que entre 1972 e 1976 houve um aumento de 114% dos domicílios de construção rústica[4], contra apenas 0,7% dos duráveis. A se crer nesses dados, embora a deterioração da situação na área rural tenha sido mais grave – pois houve um aumento de 130,9% das construções rústicas e uma redução de 273% das habitações duráveis – ocorreu também uma piora relativa no setor urbano. Enquanto os domicílios rústicos cresceram 78,9%, os duráveis aumentaram 14,3%.

Tabela 12. Situação domiciliar do Brasil nos anos 1972 e 1976 (excluída a Região VII: Norte e Centro-Oeste)

Situação Domiciliar		*1972 Regiões: I a VI*		*1976 Regiões: I a VI*		*D. 76/72*	*M. 76/72*
		Domicílios	Moradores	Domicílios	Moradores	%	%
Rústicos	Urbano	723.452	-	1.294.015	-	78,9	-
	Rural	1.501.610	-	3.467.527	-	130,9	-
	Total	2.225.062	10.821.162	4.761.542	24.459.107	114,0	126,0
Duráveis	Urbano	10.776.431	-	12.314.531	-	14,3	-
	Rural	5.216.785	-	3.791.214	-	27,3	-
	Total	15.993.216	79.503.529	16.105.755	76.239.726	0,7	4,1
Urbano Total		11.499.883	-	13.600.392	-	18,3	-
Rural Total		6.718.395	-	7.255.542	-	8,0	-
Total geral		18.218.278	90.325.691	20.867.297	101.319.686	14,5	12,2

Regiões de I a VI, pela ordem: RJ, SP, PR-SC-RS,MG-ES, Nordeste e Distrito Federal.
Fontes: PNAD-1976 e Centro de Informações da *Gazeta Mercantil.*
Publicada em: CAMPOS, A. C. "Decai o nível da habitação no Brasil", *in Gazeta Mercantil.* Rio, 20 de dezembro de 1978, p.1, c.2, p.2, c.5, 6, 7 e 8. Tabela retirada da p.2.
Obs.: Para efeito de comparação foi excluída a região VII (Nordeste e Centro-Oeste), que não consta da pesquisa realizada em 1972.

[4] Segundo o IBGE consideram-se como construções rústicas aquelas onde predominam paredes e cobertura de taipa, sapé, madeira nãoaparelhada, material de vasilhame usado e piso de terra batida.

O número de moradores por tipo de domicilio é outro dado que indicaria a diminuição na qualidade habitacional no período analisado. Em 1972, 10,8 milhões de pessoas moravam em habitações rústicas; quatro anos depois, esta cifra se eleva para 24,5 milhões, significando um aumento da ordem de 126%. Por outro lado, os moradores dos denominados domicílios duráveis,[5] que eram, em 1972, 79,5 milhões, caem, em 1976, para 72,2 milhões, representando uma diminuição de 4,1%.[6]

Ressalte-se, entretanto, que o quadro anterior pode estar distorcendo a trajetória real da situação habitacional do país. Embora não se saiba em que amplitude, os dados apresentados sugerem inconsistências com as informações anteriores do próprio IBGE. Pelo censo de 1970[7] haveria, aproximadamente, o dobro de domicílios rústicos quando comparados com o levantamento de 1972. Mesmo sabendo que os dados do PNAD 72 não incluem o Norte e o Centro-Oeste, causa estranheza constatar uma queda de aproximadamente 50% nos domicílios rústicos entre 1970/1972 e, logo no período posterior, 1972/76, verificar um crescimento vertiginoso, acima dos 100%. Numa primeira apreciação, o mais plausível seria considerar fortes distorções nos dados da PNAD 72.

De qualquer forma – quer se considere a hipótese mais catastrófica (1972/1976) ou a mais otimista (1970/1976), onde ocorreu uma menor deterioração do estoque habitacional – o que interessa resgatar é o fato de o BNH não ter logrado inverter a curva descendente do agravamento da situação domiciliar no Brasil.

Se o BNH não conseguiu um maior impacto sobre o melhoramento do estoque de habitações existente, o que dizer, entretanto, quanto ao seu desempenho em relação aos seus próprios objetivos? Foram estes alcançados? O que predominou: o econômico ou o social?

[5] O IBGE considera como domicilio durável aquele que apresenta paredes de alvenaria ou parede preparada; piso de cimento, madeira ou cerâmica e cobertura de telha, amianto ou laje. Essa definição, contudo, é passível do, muitas críticas, pois, caso se acrescentassem a essas especificações algum outro indicador habitacional (por exemplo, rede de água, esgoto, eletricidade etc.), o número dos domicílios duráveis sofreria uma drástica redução.

[6] Não é possível comparar separadamente a evolução dos moradores da área urbana e rural nesse período, uma vez que a PNAD 72 não faz tal distinção.

[7] IBGE, Rio de Janeiro. Superintendência de Estatísticas Primárias. Departamento de Censos. *Censo demográfico: Brasil.* Rio, 1973, p. 241.

O DESEMPENHO SOCIAL DO BNH

Não foi o objetivo social o vitorioso, conforme se pode depreender da Tabela 13. Das unidades financiadas com recursos do Sistema Financeiro da Habitação, até dezembro de 1980, 65% destinaram-se às camadas de renda média e alta da população.

Somente 35% das unidades financiadas destinaram-se formalmente às famílias com rendimentos mensais abaixo de cinco salários mínimos (faixa de abrangência legal das Cohabs).

Tabela 13. Financiamentos Habitacionais concedidos através de SFH até 31 de dezembro de 1980

Clientela	*Unidades Financiadas*	*%*
Mercado popular*	1.004.884	35,0
Mercado econômico**	627.824	21,8
Mercado médio***	1.241.175	43,2
Total	2.873.883	100,0

*Cohabs e habitações construídas diretamente pelo BNH para população de baixa renda.
**Cooperativas Habitacionais, Institutos, Mercados de Hipotecas.
*** SBPE e Recon.
Fonte: Banco Nacional da Habitação (BNH), Departamento de Planejamentos e Coordenação (Dplan). Rio, 1981.

A distorção é ainda maior se atentarmos para o fato de que o investimento por unidade habitacional na faixa popular é muitas vezes menor do que os dos demais estratos de renda.

Pela Tabela 14 pode-se constatar que os mutuários com rendimentos mensais até 5,85 salários mínimos captam apenas 23,68% dos recursos do Sistema Financeiro da Habitação. Dentro desse setor popular chamam atenção os estratos mais pobres, com renda até 3,10 salários mínimos, que não chegam a usufruir de 10% das aplicações.

Ressalte-se ainda que as três faixas superiores utilizam quase a metade dos investimentos enquanto as seis faixas mais baixas não alcançam 15%.

Pode-se afirmar que o BNH vem utilizando não só os recursos captados através da caderneta e letras imobiliárias, mas também a poupança compulsória (FGTS) para financiar os estratos de maior renda. Embora, em

meados de 1979, o FGTS representasse 42% das disponibilidades do BNH,[8] aos setores populares couberam, como se viu, minguados recursos.

Tabela 14.
Estimativa dos recursos financeiros pelo SFH por faixa de renda/79

Faixa de renda familiar salários mínimos)	*Mutuários por faixa de financ. (A)*	*Valor médio do financ. em UPC (B)**	*Estimativa dos recursos destinados a cada faixa C = A x B (1.000 UPC)*	*% por faixa*	*% acumulado*
... – 0,88	33.548	50	1.677,4	0,15	0,15
0,88 – 1,32	126.069	150	18.910,4	1,71	1,86
1,32 – 1,66	106.045	225	23.860,1	2,16	4,02
1,66 – 1,92	80.822	275	22.226,1	2,01	6,03
1,92 – 3,10	121.471	350	42.514,9	3,84	9,87
3,10 – 3,84	99.760	450	44.332,0	4,06	13,93
3,84 – 5,85	172.555	625	107.846,9	9,75	23,68
5,85 – 9,73	170.610	925	157.814,3	14,27	37,95
9,73 – 12,46	124.440	1325	164.883,0	14,91	52,86
12,46 – 16,69	94.995	1775	168.516,2	15,24	68,10
16,69 – 25,37	125.227	2325	291.152,8	26,33	94,43
25,37 - ...	19.983	3075	61.447,7	5,57	100,0
Total	1.275.525	-	1.105.181,8	100,0	

*Ponto médio de cada faixa.
Fonte: Dantas, M. "O maior desafio do sistema financeiro da habitação; só quem é pobre mantém as prestações em dia", in Relatório Reservado. Rio, 13 (680), p.1, nov. de 1979.

De acordo com os dados conhecidos (Relação Anual de Informações Sociais RAIS, 1976), aproximadamente metade dos recursos do FGTS são oriundos de assalariados com renda média mensal superior a cinco salários mínimos. Sabe-se também que o referido Fundo necessita ser rentável para poder corrigir e remunerar os depósitos compulsórios. Mesmo assim, a nível teórico, nada impede que o BNH, a partir de uma decisão política, possa destinar um maior percentual de sua receita para aplicação no mercado popular.

[8] Em 31 de maio de 1979 o IBGE atingia o montante de 258.742 bilhões de cruzeiros, enquanto a poupança voluntária alcançara 363.951 bilhões, conforme dados fornecidos pela Delegacia Regional do BNH de Belo Horizonte aos autores.

Um possível "subsídio cruzado" com os recursos do FGTS, que favoreça as populações de baixa renda, e seja viável financeiramente, não só se justifica do ponto de vista social, como pode ser "cobrado" politicamente. Não tem o poder público, nas mais diversas ocasiões, afirmado que uma de suas atribuições relevantes é procurar corrigir as desigualdades sociais engendradas pelo livre jogo do mercado? Entre os propalados direitos à cidadania não tem o discurso governamental, nos últimos 17 anos, enfatizado a dimensão social, muitas vezes inclusive em detrimento das prerrogativas de participação política *stricto sensu?* O desempenho da política de habitação popular se encarregaria de mostrar quão distante esteve a retórica oficial das realizações concretas nessa área.

Durante a trajetória do BNH, além de escassos, os investimentos no mercado popular passaram paulatinamente a privilegiar os grupos de maior rendimento, causando graves distorções aos objetivos sociais do banco.

A faixa salarial de um a três salários, que um dia foi a própria razão de ser do BNH, passou a ser cada vez menos representada nos novos conjuntos. Concentrou-se a ação nas faixas mais altas, de três a cinco salários mínimos, sendo que contingentes razoáveis de mutuários se encontram acima do limite de renda legal definido para as Cohabs. Este, como se mencionou anteriormente, foi o preço pago para o saneamento financeiro das Companhias Habitacionais nos meados da década de 1970.

Tabela 15. Comparação entre os três primeiros conjuntos comercializados em 1968 e os três últimos de 1978 – Cohab-MG
Faixa Salarial dos Mutuários

Anos:	*1968*		*1978*	
Conjuntos:	Uberaba, Uberlândia e Vale do Jatobá		Água Branca, Três Pontas, Visconde do Rio Branco	
Faixa Salarial	Mutuários (n. absoluto)	%	Mutuários (n. absoluto)	%
1 a 3 salários	204	94	129	40
3 a 5 salários	9	4	164	51
5 ou mais salários	4	2	30	9
Total	217	100	323	100

Fonte: Dados primários: Companhia de Habitação de Minas Gerais (Cohab-MG)
OBS.: Os salários mínimos encontram-se corrigidos a preços de 1977.

Embora não se disponha de informações de nível nacional sobre a renda dos mutuários das Cohabs ao longo dos últimos anos, dados sobre Minas Gerais parecem justificar a hipótese formulada acima. Comparando os três primeiros conjuntos comercializados em 1968, naquele Estado, com três outros negociados, dez anos depois, fica evidenciado que os segmentos da população de renda mais baixa perderam peso substancial, deixando de representar a principal clientela da política. Como se pode ver na Tabela 15, as famílias com renda mensal de um a três salários mínimos constituíam em 1968 o contingente mais numeroso: 94% dos mutuários daqueles conjuntos. Em 1978 o quadro reverte dramaticamente, cabendo agora aos estratos de renda mais baixa 40% das moradias construídas pela Cohab-MG nos novos conjuntos. A faixa de três a cinco salários mínimos, que em 1968 havia constituído apenas 4% dos mutuários, passa a ser o alvo privilegiado da política, representando 51% das famílias dos novos conjuntos. Além disso, os setores acima de cinco salários mínimos, que antes constituíam apenas 2% de todos os mutuários, passam em 1978 para 9%.

Independentemente da comprovação rigorosa da tendência à "elitização" dos conjuntos populares, cuja verificação exigiria série histórica de dados nacionais, informações sobre a clientela das Cohabs em período recente, para várias cidades brasileiras, não deixam dúvidas quanto a quem está sendo privilegiado pela política de habitação popular, conforme se pode depreender da Tabela 16.

Em Florianópolis, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, Belo Horizonte e Natal, onde foi possível o levantamento sobre *a* situação socioeconômica dos mutuários das Cohabs, constatou-se que as famílias de renda mensal de um a três salários mínimos não constituem a maioria. Digno de nota é o elevado percentual de mutuários com renda familiar acima de cinco salários mínimos, faixa essa que por lei estaria vedada à atuação das Cohabs.

Corolário dessa política que vem privilegiando os estratos populares de renda mais elevada é a mudança da composição ocupacional dos mutuários das Cohabs. Os poucos dados esparsos e fragmentários de que se tem notícia[9]

[9] a) As informações sobre a ocupação dos mutuários da Tabela 15 indicam que, enquanto em 1968, 25.010 eram operários qualificados e empregados especializados do terciário moderno, em 1978, essa cifra sobe para 52%. Dados sobre a ocupação dos mutuários da Cohab na cidade de Natal mostram a predominância de empregados do terciário qualificado. Fundação João Pinheiro. Centro de Desenvolvimento Urbano. Belo Horizonte, 1979, p. 32.

dão conta de que hoje operários qualificados e empregados especializados do terciário moderno tendem a ser os grupos dominantes nos novos conjuntos.

Tabela 16.
*Faixa Salarial dos Mutuários das Cohabs em algumas cidades – 1978**

Renda familiar	*Florianópolis %*	*Recife %*	*Rio de Janeiro %*	*Salvador %*	*Belo Horizonte %*	*Natal %*
Até 3 salários mínimos	34,0	44,0	29,8	22,1	43,4	18,8
De 3 a 5 salários mínimos	31,2	29,0	31,6	23,9	43,4	31,3
Mais de 5 salários mínimos	34,8	27,0	27,4	44,9	13,2	49,9
Sem informação	–	–	11,2	9,1	–	–
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Os dados constantes desta tabela refletem a situação socioeconômica dos moradores dos conjuntos habitacionais das cidades incluídas no ano de 1978, com exceção de Belo Horizonte, onde a pesquisa foi empreendida em 1977. Não necessariamente tais mutuários correspondem aos compradores iniciais das casas populares comercializadas pelas Cohabs.
Fontes: Para as cidades de Florianópolis, Recife, Rio de Janeiro e Salvador. Os dados utilizados foram obtidos através de pesquisa direta, coordenada pelo BNH e executada por diversas instituições regionais. Tais dados foram consolidados pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Estado do rio de Janeiro (IUPERJ).
Para Belo Horizonte utilizam-se os dados preliminares da pesquisa "Processo de Morar, levada a efeito pela Plambel – Belo Horizonte. Para Natal os dados foram extraídos da pesquisa executada pela Fundação João Pinheiro, *A experiência em Amarante*. Os dados para Natal abrangem oito conjuntos, mas deixam de fora "Nova Esperança", o mais antigo e maior conjunto da cidade. Em virtude desse fato é possível que os mutuários de até três salários mínimos estejam ligeiramente sub-representados.

Quando interpeladas sobre as causas da "elitização" de seus conjuntos, as Cohabs reagem de várias maneiras.[10] Por um lado, afirmam que esta é a única forma de garantir um desempenho financeiro satisfatório. Além disso, apontam a validade social dessa estratégia, já que os setores beneficiados (três a cinco salários) são também pobres. Outras vezes, também encaram o

[10] Essas características foram constatadas também pelos autores nas Cohabs da Bahia e Espírito Santo e confirmadas por técnicos do BNH com experiências na área de habitação popular. A denominação "elitização de conjuntos" tem aqui puramente um caráter didático, pois as famílias que recebem de três a cinco salários evidentemente não pertencem a nenhuma elite.

fenômeno como uma decorrência estrutural que escapa aos seus raios de ação enquanto instituição. Segundo essa lógica, como o crescimento acelerado das metrópoles e cidades médias nos últimos anos não foi acompanhado por uma adequada oferta de novas habitações, ocorreu um processo de especulação imobiliária em larga escala. Nesse sentido, as cooperativas, que em princípio deveriam atender a baixa e a média classe média, são pressionadas por pessoas de estratos mais altos de renda para atendê-los. Aqueles setores preteridos por essas agências, e sem alternativas no mercado, pressionam por sua vez as Cohabs. Segundo técnicos dessas empresas, mesmo que a faixa do mercado popular fosse obedecida escrupulosamente, as possibilidades de fraudes não poderiam ser descartadas. Expedientes como declarar renda de apenas um membro da família ou exclusivamente de uma das fontes de rendimentos são quase impossíveis de detectar. Nesse sentido, haverá sempre uma margem de incertezas que não pode ser controlada totalmente pelas Companhias.[11] Em conjunturas desse tipo, os maiores prejudicados são os setores de posição instável no mercado de trabalho.

Por outro lado, reconhece-se que, em parte, essa tendência elitizante é agravada por determinados procedimentos técnicos que poderiam ser transformados. O primeiro instrumento que se pode usar para aumentar as possibilidades de as classes de baixa renda (um a três salários) obterem casa própria diz respeito à implantação de novos métodos de recrutamento e seleção que não discriminam as famílias de inserção mais débil no mercado de trabalho e de prole mais numerosa.

O segundo, mencionado anteriormente, consiste em implementar, desenvolver e dinamizar a autoconstrução através de programas alternativos de lotes urbanizados e de centrais de materiais.

BNH PARADIGMA DE POLÍTICAS: EXPORTANDO KNOW-HOW

O "balanço" ficaria incompleto se confinado apenas à análise dos objetivos conscientemente reconhecidos pela política habitacional. Não raro, os efeitos antecipados das políticas têm alcance maior que a realização dos objetivos a que elas deliberadamente se propõem. Além disso, uma

[11] Os dados fornecidos anteriormente sobre os ágios na "venda das chaves" caracterizam a tentativa de setores de maior poder aquisitivo se apropriarem de casas tipo Cohab.

política é mais que os resultados que consegue: é também um paradigma para outras políticas.

Ao longo de seus 17 anos de existência, tem a política habitacional se expandido para outras áreas, extravasando em muito o território que lhe fora inicialmente assinalado. O fenômeno não teria maiores implicações se refletisse apenas um caso de "imperialismo organizacional" ou de ocupação de "vazios" criados por ineficiência. Não é esse o caso do BNH, que exporta *know-how.*

Em se tratando de saneamento básico, constata-se, no referente ao abastecimento de água, uma ação bastante dinâmica do BNH. *Grosso modo,* pode-se dizer que esses sistemas servem 80% das cidades brasileiras e beneficiam uma população de 50 milhões de pessoas, representando *71%* da população urbana do país.

Quanto ao esgoto sanitário, a atuação do BNH tem sido mais modesta, tentando primeiramente minorar os problemas das grandes metrópoles. Apenas 28% da população urbana, aproximadamente 20 milhões de pessoas, usufruem de serviços de esgoto sanitário.[12]

Se do ponto de vista quantitativo houve, especialmente em relação ao abastecimento de água, um avanço considerável, o mesmo não se pode dizer das consequências sociais da transferência para esses serviços da filosofia empresarial que norteia a ação do banco.

A anexação da água e saneamento à faixa de atuação do BNH se, por um lado, responde a necessidades sentidas do planejamento habitacional, leva, por outra parte, à privatização de bens públicos, restringindo o acesso a estes por parte das camadas de baixa renda.

Tradicionalmente, água e esgoto têm sido subsidiados pelas prefeituras municipais. As tarifas não cobrem nem os custos dos investimentos, nem os de manutenção. Com o Planasa, que não tem tarifas diferenciais, os custos para o consumidor são substancialmente elevados. Estima-se que quase 50% da tarifa reflitam apenas custos financeiros, ou seja, juros e correção

[12] BNH Censo Nacional de Saneamento Básico, 1979. Dados publicados em: "Censo do BNH revela falta de saneamento em 1/3 das cidades", *in Jornal do Brasil,* Rio de Janeiro, 18 de julho de 1979. 1. cad. 1 e 2.

monetária. A importância está em que a tarifa representa, para as populações de salário mínimo, proporção expressiva da renda.

Além disso, não se pode descurar das implicações que acarreta para outras políticas a privatização dos bens públicos. É sabido que nos países subdesenvolvidos parcela ponderável das doenças transmissíveis se deve à inexistência de água de boa qualidade e esgotos sanitários. A exportação da correção monetária para tais áreas traz ônus óbvios.

A expansão do BNH para novas áreas, com a repercussão direta que traz para as políticas de saúde e bem-estar, coloca algumas indagações básicas: o que é hoje um bem público? O que se compra com o imposto pago?

Tem prevalecido a solução empresarial que privilegia os aspectos financeiros: proteção à capacidade de investir das instituições provedoras dos serviços em detrimento dos de bem-estar. Esquece-se que, se o subsídio leva à ineficiência, o "empresarialismo" da política traz a iniquidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma vez realizado o balanço da política, resta, por fim, resumir os principais tópicos levantados ao longo de análise da trajetória do BNH.

Sob o prisma social, a política habitacional teve efeito perverso. Concebida para atenuar desigualdades sociais, termina ela por acentuá-la mais ainda, concorrendo para agravar a concentração da renda no país.

Vista em seus próprios termos, faltou à política habitacional imaginação – ou decisão política – para encontrar a solução que melhor se amoldasse às condições das classes baixas. Desconheceram-se os mecanismos espontâneos de que lançam mão tais classes para atender suas necessidades habitacionais. Em consequência, limitou-se a política à ação "tapa-buraco", construindo aqui e ali conjunto populares, arranhando mais que enfrentando o problema.

Não cabe dúvida de que a correção monetária e o modelo empresarial tiveram peso ponderável no fracasso da política. Os juros mais baixos, os prazos mais longos e o financiamento maior não tiveram, entretanto, o efeito desejado na resolução do problema.

A questão não era simplesmente encontrar "dosagem ótima" de componentes, mas desenvolver "feitios" novos de solução, mais apropriados às populações-alvo. O fracasso se deveu, em larga medida, à rigidez do modelo BNH. Por que casas e não lotes? Por que construir por empresa e não por mutirão?

Faltou sensibilidade social à política habitacional. Não se pode argumentar que soluções diversas daquelas que foram colocadas em prática esbarrariam fatalmente nos interesses dos empresários do setor. Estes são orientados, fundamentalmente, para o mercado de classe média e alta, não percebendo vantagens em operar no de classe baixa.

Quanto ao regime, é duvidoso que tenha sido ele a fonte única da rigidez da política. A explicação talvez esteja também na própria burocracia do sistema habitacional, onde predomina uma tecnocracia com arraigada mentalidade financeira e ideologia empresarial.

A falência da política de habitações populares pode ser melhor aquilatada pela expansão do chamado mercado informal, paralelo ou

clandestino, formado pelas moradias construídas sem licença das prefeituras, pelas populações de baixa renda. Indício de fraco desempenho do banco é também o crescimento acelerado dos domicílios rústicos nos últimos anos.

Vale lembrar, mais uma vez, que o BNH foi criado para construir, prioritariamente, habitações para famílias de renda mensal entre um e três salários mínimos. Entretanto, o elevado índice de inadimplência dos mutuários de baixa renda nos seus primeiros anos de atuação (1964-1969) fez com que, a partir de 1970, diminuíssem consideravelmente os investimentos nesse setor.

O desempenho inicial do BNH entrava em discordância com a política empresarial preconizada pelo governo federal, a partir de 1964, para a administração indireta. A maneira que o banco encontrou para se fortalecer institucionalmente e lograr o retorno do capital aplicado foi centralizar sua atuação nos setores médios e altos da classe média, em detrimento dos setores populares.

Entre 1970 e 1974 o problema de inadimplência do mercado popular continuou grave, sendo que a estratégia adotada foi simplesmente a de reduzir consideravelmente os investimentos para as famílias de baixa renda e aumentar substancialmente as aplicações no chamado "mercado médio".

A partir de 1975 a inadimplência – o principal problema das Cohabs na época – começa a ser resolvida. Apesar de uma conjugação de fatores ter influído nesse caso, o mais importante parece ter sido a opção das Cohabs em privilegiarem as famílias com rendimento mensal entre três e cinco salários mínimos. Desse modo, o preço pago para o saneamento financeiro dessas Companhias pode ser considerado elevado, pois significa, na prática, abandonar a clientela para as quais elas inicialmente estavam voltadas (de um a três salários mínimos).

Essa estratégia das Cohabs foi possível em virtude do comportamento do mercado imobiliário a partir de meados dessa década. A especulação imobiliária, que atingiu especialmente as cidades médias e metrópoles brasileiras, diminuiu consideravelmente as alternativas habitacionais de amplos segmentos da baixa classe média. Esses setores, que antes não eram atraídos pelos conjuntos Cohabs, passaram a ver nestes uma possibilidade válida para a solução de seus problemas de moradia.

Aliada a essa situação de crise habitacional, as vantagens oferecidas na época pelo governo, como diminuição de juros e ampliação dos prazos de

financiamento, tornaram as casas das Cohabs extremamente competitivas no mercado. O fato de as obras de infraestrutura, e por vezes o terreno, desses conjuntos serem oferecidos pelas prefeituras locais favorecia também essa tendência. Assim, quando os financiamentos para o mercado popular passam novamente a ganhar maior importância e nova dimensão (1975-1980) a realidade é bastante diferente daquela dos primeiros anos do BNH. Agora a clientela das Cohabs passa a ser formada fundamentalmente por operários qualificados e empregados especializados do terciário e a disputa para conseguir uma casa torna-se bastante acirrada. Sendo a procura por essas casas muito maior que a oferta, presencia-se, em algumas Cohabs, o renascimento de um novo clientelismo, caracterizado por práticas de favoritismo e tráfico de influência.

Embora a programação de financiamento para o mercado popular do atual governo esteja aparentemente acima da capacidade operacional das Cohabs (1 milhão de habitações por ano), espera-se um incremento considerável de construções para famílias de baixa renda. Isso por dois motivos. De um lado, não há constrangimentos técnicos advindos de situações de inadimplência generalizada, pois agora trabalha-se preferencialmente com uma faixa de população de maiores recursos (três a cinco salários mínimos). De outro, a busca de um sistema político baseado em maior legitimação social faz com que a importância do mercado popular seja realçada. Os dados apresentados anteriormente sugerem a partir de 1964 uma possível associação entre maiores investimentos em habitação popular e períodos em que o governo procura maior respaldo popular.

Para finalizar, deve-se ressaltar que os vultosos investimentos aguardados para os próximos anos deverão continuar a privilegiar a faixa superior do mercado popular. Os programas do tipo Profilurb e Ficam, de maior impacto na antiga clientela das Cohabs (de um a três salários mínimos), embora tendam a crescer em números absolutos, continuarão a manter em termos relativos, uma posição secundária. No entanto, é somente através de iniciativas baseadas na autoconstrução, prática usual entre as classes populares, que se poderá minorar consideravelmente o problema de habitação para os setores mais carentes das classes de baixa renda.

Bibliografia

ALMEIDA, Wanderley J., e Manso de & CHAUTARD, José Luiz *FGTS: uma política de bem-estar social.* Rio, IPEA NPES, 1976. 159 pp. (Relatório de Pesquisa, 30)

ANDRADE, Luis Aureliano Gama de – "Política urbana no Brasil: o paradigma, a organização e a política", *in Estudos Cebrap,* S. Paulo, (n.° 18), pp. 117-47, outubro-dezembro de 1976.

AZEVEDO, Rubens Corveto – "Habitação popular no Brasil", *in Cadernos de Ciência e Tecnologia.* Rio, (6), 1979.

AZEVEDO, Sérgio de – *A política habitacional para as classes* de *baixa renda.* Rio, 1975. 115 pp. Tese (Mestrado) – IUPERJ.

______. "A situação habitacional do Sul de Minas: um diagnóstico preliminar", *in Fundação JP;* análise e conjuntura, Belo Horizonte, 7(5), pp. 14-20, maio de 1977.

______. "Política de habitação popular: balanço e perspectiva", *in Dados,* Rio (22), pp. 99-118, 1979.

AZEVEDO, Sérgio de, e PENNA, Ricardo Pinheiro – "O programa de financiamento de lotes urbanizados: uma alternativa habitacional para as classes de baixa renda?", *in Fundação JP;* análise e conjuntura. Belo Horizonte, 9(8), pp. 556-71, agosto de 1979.

AZEVEDO, Sérgio de, e SILVA, Eduardo Fernandez – "Atuação empresarial no mercado de habitação popular: um estudo de caso", *in Fundação JP;* análise e conjuntura. Belo Horizonte, 8(8), pp. 210, agosto de 1978.

BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO, Rio de Janeiro. *Ação da área de programas de natureza social.* Rio, 1979.

______. *BNH:* avaliação e perspectivas. Rio, 1974, 117 pp.

______. *BNH;* legislação básica. Rio, 1974, 88 pp.

______. BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO, Rio de Janeiro. *BNH;* solução brasileira de problemas brasileiros. Rio, [s/d], 30 pp.

______. *Planhap;* objetivos e normas de execução. Rio, 1973, 195 pp.

______. Profilurb: programa de financiamento de lotes urbanizados. Rio de Janeiro, [s/d]. Documento interno.

______. Relatório de atividades. Rio, 1978, 39 pp.

______. Resolução do Conselho de Administração – RC n.° 25/67, *in BNH. Legislação M.G.* Rio, [s/d], pp. 868. Estabelece instruções para o reajustamento das prestações nos financiamentos habitacionais e cria o Fundo de Compensação de Variações Salariais.

BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO, Rio de Janeiro. Coordenação Geral do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. *Instruções sobre o FGTS*. Rio, 4ª ed., 1974. 78 pp.

______. *Legislação do* sons. Rio, 3.8 ed. 1973. 68 pp.

______. BRASIL. Leis, decretos etc. Decreto-lei n.° 399, de 30 de abril de 1938. *Lex: Coletânea de Legislação;* legislação federal, São Paulo, 2, 146-55, 1938. Aprova o Regulamento para a execução da Lei n.° 185, de 14 de janeiro de 1936, que instituiu as Comissões de Salário Mínimo.

______. *Decreto-lei n.o 1.358, de 12* de *novembro de 1974;* coletânea de atos oficiais. Rio, Banco Nacional da Habitação, [s/d], 61 pp.

BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto-lei o.° 9.218, de I.° de maio de 1946. *Lex: Coletânea de Legislação;* legislação federal e marginália. S. Paulo, 10, pp. 35-57, 1946. Autoriza a instituição da "Fundação da Casa Popular".

______. Decreto-lei n.° 9.777, de 6 de setembro de 1946. *Lex: Coletânea de Legislação;* legislação federal e marginália, S. Paulo, 10, pp. 753-6, 1946. Estabelece bases financeiras para a "Fundação da Casa Popular" e dá outras providências.

______. Lei n.° 1.473, de 24 de novembro de 1951. *Lex: Coletânea de Legislação;* legislação federal e marginália. S. Paulo, *15,* pp. 443, 1951. Dispõe sobre recursos financeiros para a Fundação da Casa Popular, altera a Lei do Selo e dá outras providências.

______. Lei n.° 4.380, de 21 de agosto de 1964. *Lex: Coletânea de Legislação;* legislação federal e marginália. S. Paulo, *28(2),* pp. 755-72, 2º sem. 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição

da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências.

______. *Lex: Coletânea de Legislação;* legislação federal e marginália. S. Paulo, *28(2),* pp. 815, 2.° sem. de 1964. Partes mantidas pelo Congresso Nacional, após veto presidencial, do Projeto que se transformou na Lei n.° 4.380, de 31 de agosto de 1964, que institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição de casa própria, cria o Banco Nacional de Habitação (BNH), as Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências.

______. Lei n.° 5.762, de 14 de dezembro de 1971. *Lex: Coletânea de Legislação;* legislação federal e marginália, São Paulo, 35, pp. 1625-7, outubro-dezembro de 1971. Transforma o Banco Nacional de Habitação (BNH) em empresa pública, e dá outras providências.

CHALHUB, Alves & VIEIRA – *Financiamento da casa própria: noções básicas*. Rio, 1972.

"CIERTOS ASPECTOS de financiamiento habitacional en algunos países latinoamericanos", *in Avance;* ahorro y préstamo interamericano. Santiago, 7(23), pp. 45-51, março de 1975.

CINTRA, Antonio Octávio, e HADDAD, Paulo Roberto (orgs.) – *Dilemas do planejamento urbano e regional no Brod.* Rio, Zahar, 1978, 255 pp.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL, Brasília. Sistema financeiro da habitação: reformulação dos mecanismos financeiros; E.M. n.° 04/74 CDS – em 25 de dezembro de 1974. *CDS, Brasília* (1), pp. 2342, outubro-dezembro de 1974.

COSTA, Rubens Vaz da – "Algumas considerações em torno do crescimento urbano", *in* BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO, Rio de Janeiro. *Considerações sobre crescimento urbano.* Rio, [s/d], pp. 531.

______. *Crescimento urbano;* base de desenvolvimento econômico. Rio, Banco Nacional da Habitação, 1972, 50 pp.

______. *Crescimento urbano no Brasil: desafio e oportunidades*. Rio, Banco Nacional da Habitação, 1972, 60 pp.

______. *Desenvolvimento e crescimento urbano no Brasil.* Rio, Banco Nacional da Habitação, 2.a ed., 1972, 60 pp.

______. FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR, Rio de Janeiro. *Anais do Conselho Central.* Rio, 1953.

______. *Estatutos;* aprovados pela portaria n.° 69, de 23 de maio de 1952, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. [Rio], [s/d], 25 pp.

______. *Fundamentos e bases de um plano de assistência habitacional*. Rio, 1961, 60 pp.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Belo Horizonte. Centro de Desenvolvimento Urbano. *A experiência de Amarante;* a implantação de um novo programa de lotes urbanizados. Belo Horizonte, 1979, 150 pp.

HIRSCHMAN, Albert O. – *Exit, voice and loyalty.* Cambridge, Harvard University Press, 1970, 162 pp.

HOFFMANN, Rodolfo – *Considerações sobre a evolução recente da distribuição da renda no Brasil.* Piracicaba, Esalq, Departamento de Ciências Sociais Aplicadas, 1973 *(Pesquisa,* 19).

HOFFMANN, Rodolfo, e DUARTE, João Carlos – "A distribuição de renda no Brasil", *in Revista de Administração de Empresas.* Rio, 12(2), pp. 46-66, abril-junho de 1972.

INFORMATIVO DO SISTEMA BRASILEIRO DE POUPANÇA E EMPRÉSTIMO. Rio, março de 1974.

IORIO, Oswaldo – *O novo sistema de amortização dos planos habitacionais.* Rio, Banco Nacional da Habitação, 1972, 48 pp.

IORIO FILHO, Oswaldo – *Crescimento urbano, tema e considerações.* Rio, Banco Nacional da Habitação, Assessoria de Planejamento e Coordenação, 1973, 60 pp.

JUREMA, Abelardo – *Sexta-feira, 13;* os últimos dias do Governo João Goulart. Rio, O Cruzeiro, 3ª ed., 241 pp.

ICAMPEL, Luiz Cezar, e VALLE, Maria Thereza Miranda do – *Sistema financeiro da habitação.* Rio, IBMEC, 1974, 207 pp.

MARCA, Edmo Lima de – *Base de incidência do percentual do FGTS.* Rio, Banco Nacional da Habitação, 3.a *ed.,* 1974, 77 pp.

MARICATO, Ermínia – "Autoconstrução, a arquitetura possível", *in* MARICATO, E. (org.) – *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial.* S. Paulo, Alfa-Ômega, 1979, pp. 71-93.

MERCADO DE TRABALHO – FLUTUAÇÃO. Brasília, Ministério do Trabalho e Previdência Social, Centro de Documentação e Informática.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. *A cidade face ao desenvolvimento.* Belo Horizonte, 1978, 305 pp. (Ensaios sobre a Economia Mineira, 1).

MONTEIRO, José Roberto de A.P. do Rego – *Planasa: um plano em marcha.* Rio, Banco Nacional da Habitação, 1974, 28 pp.

RIBEIRO, Luiz Cesar Q. – "Notas sobre a renda da terra urbana", *in Chão;* revista de arquitetura, Rio de Janeiro (5), pp. 201, março/maio de 1979.

SCHWARTZMAN, Simon – *São Paulo e o Estado Nacional.* S. Paulo, Difel, 1975, 190 pp.

SEMINÁRIO SOBRE ASPECTOS JURÍDICOS DO FGTS, 2, Recife, 1972. [Rio], Banco Nacional da Habitação, Coordenação Geral do FGTS, 1972, 130 pp.

SEMINÁRIO SOBRE O PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO, S. Paulo, 1966. *Plano Nacional* de *Habitação.* s.1., Banco Nacional da Habitação, 1966, v. 2.

SERRA, José – *El "milagro" económico brasileño;* realidad o mito? Buenos Aires, Ed. Periferia S.R.L., 1972, 101 pp. (Col. Estados Unidos y América Latina).

SINGER, Paul Israel – *Economia política da urbanização.* São Paulo, Brasiliense, 1973, 152 pp.

______. *O "milagre brasileiro": causas e consequências.* São Paulo, Cebrap, 1975, 47 pp. (Cadernos Cebrap, 6).

SKIDMORE, Thomas E. – *Brasil: de Getúlio a Castelo,* (1930-1964). Rio, Paz e Terra, 5.a ed., 1976, 512 pp.

SOUZA, Berenice Guimarães Vasconcelos de – *O BNH e a política de governo.* Belo Horizonte, 1974, 170 pp. Tese (mestrado) – UFMG. Fafich. DCP.

TACLA, Ariel e IORIO FILHO, Osvaldo – *Planos de equivalência salarial e de correção monetária.* Rio, Fórum, 1971, 113 pp.

TAVARES, Maria da Conceição – *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro;* ensaio sobre economia brasileira. Rio, Zahar, 6.a ed., 1977, 263 pp.

TOPALOV, Christian – *Les promoteurs immobiliers;* contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France. Paris, Montou, 1974, 413 pp. (La Recherche Urbaine, 4).

TRINDADE, Mário – *Habitação e desenvolvimento.* Petrópolis, VOZES, 1971, 268 pp.

VALADARES, Lícia do Prado – *Passa-se uma casa;* análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro. Rio, Zahar, 1978, 142 pp.

WEFFORT, Francisco – "Estado e massas no Brasil, *in Revista Civilização Brasileira.* Rio, 1(7), pp. 137-58, maio de 1966.